

Lagrådsremiss

Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 februari 2022

Anna-Caren Säterberg

Maria Wetterling
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Att driva på klimatomställningen är en av regeringens prioriterade frågor. Sverige ligger långt framme i klimatomställningen, tack vare stora gröna investeringar och en tydlig politisk riktning. Vårt land ska ta sin del av ansvaret för att få ned utsläppen, men också visa omvärlden hur en snabbare klimatomställning skapar jobb och exportmöjligheter. Som en del i arbetet med att genomföra det klimatpolitiska ramverket behöver det vidtas åtgärder mot utvinning av ämnen som har en negativ påverkan på hälsa och miljö. Det kräver även ett större fokus på att tillgodose utvinning som är nödvändig för den gröna omställningen. Mot den bakgrunden föreslås i denna lagrådsremiss ändringar i miljöbalken och minerallagen (1991:45) som innebär ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas på motsvarande sätt som har gjorts med uran. Regeringen lämnar även förslag som syftar till att skärpa regelverket för utvinning i alunskiffer.

Ändringarna i miljöbalken innebär att tillstånd inte längre ska få ges till gruvdrift eller utvinningsverksamhet för att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Förbudet gäller även utvinning eller återvinning av dessa ämnen ur restprodukter från gruvverksamhet. Förbudet ska dock inte hindra att tillstånd ges till utvinning av andra mineral som indirekt innefattar sådan utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att bedriva gruv- eller utvinningsverksamheten för dessa andra mineral.

Det föreslås vidare ett undantag från förbudet utifrån forskningsändamål som innebär att tillstånd får ges till sådan utvinning på land av råolja eller

naturgas som är nödvändig för en planerad geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål.

I minerallagen tas stenkol, olja och gasformiga kolväten bort som koncessionsmineral. Minerallagen ändras också på så sätt att en koncessionshavare inte längre ska få tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som tagits ut i samband med utvinning av koncessionsmineral. Det införs även ett lämplighetskrav för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning av koncessionsmineral i alunskiffer.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	8
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Geologiska förutsättningar för utvinning av brunkol, stenkol, råolja, skifferolja och naturgas i Sverige.....	12
4.1	Undersökningsmetoder.....	12
4.2	Förekomst och utbredning av kol, olja och gas i Sverige.....	13
4.3	En närmare beskrivning av kol, råolja, skifferolja och naturgas.....	15
4.4	Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas	17
5	Behov av innovationskritiska metaller och mineral	20
6	Alunskiffer	20
6.1	Vad är alunskiffer?	20
6.2	Utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer.....	21
6.3	Brytning i alunskiffer och liknande material	22
6.4	Miljörisker vid utvinning ur alunskiffer	23
7	Prövningsprocessen.....	24
7.1	Utvinning kräver flera olika tillstånd.....	24
7.2	Prövning enligt minerallagen.....	24
7.3	Prövning enligt miljöbalken	27
8	Förbud mot att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas	28
8.1	Ett förbud mot att ge tillstånd till utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas införs i miljöbalken.....	28
8.2	Stenkol, olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral.....	36
9	Undantag från förbudet utifrån forskningsändamål	40
10	Skärpta regler för utvinning i alunskiffer	44
10.1	Ett lämplighetskrav införs för att få tillstånd till bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer.....	44
10.2	Nytt krav på underrättelse i de fall bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruk.....	48
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	53
12	Konsekvenser	58
12.1	Konsekvenser för myndigheter.....	58
12.2	Konsekvenser för företag	59
12.3	Offentligfinansiella konsekvenser	60
12.4	Konsekvenser för energiförsörjning	63

12.5	Miljö- och klimatmässiga konsekvenser	64
12.6	Konsekvenser för forskning och utveckling	65
12.7	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	65
13	Författningskommentar	66
13.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	66
13.2	Förslaget till lag om ändring i minerallagen.....	69
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Utvinning ur alunskiffer – Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71)	74
Bilaga 2	Betänkandets författningsförslag.....	78
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna till betänkandet	82
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas (Ds 2021:20).....	83
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	84
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna till promemorian	90

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i minerallagen (1991:45).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 6 j och 6 k §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 j §

Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Trots första stycket får tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

6 k §

Tillstånd får inte ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.

Trots första stycket får tillstånd ges till utvinning av andra mineral som innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för utvinningen av dessa andra mineral.

Trots första stycket får tillstånd ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för en planerad geologisk lagring av mindre än

100 000 ton koldioxid för forskningsändamål.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för
 - a) mål om tillstånd i mark- och miljödomstol eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts,
 - b) mål eller ärenden om omprövning eller ändring av sådana tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning, och
 - c) mål eller ärenden om omprövning eller ändring av sådana tillstånd som har beviljats efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

2.2 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)¹

dels att 17 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 2 §, 5 kap. 3, 6 och 8 §§ och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, fluspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, *stenkol*, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. *olja, gasformiga kolväten och* diamant.

2. andalusit, apatit, brucit, fluspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit *och*,

3. diamant.

2 kap.

2 §³

Undersökningstillstånd *skall meddelas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning *beträffande olja, gasformiga kolväten eller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Undersökningstillstånd *ska beviljas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Tillstånd att bedriva undersökning *som gäller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

¹ Senaste lydelse av 17 kap. 4 § 2015:282.

² Senaste lydelse 2018:642.

³ Senaste lydelse 2005:161.

3 kap.

2 §

Om det kan ske utan intrång i nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter *dennes* medgivande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *beträffande* alla koncessionsmineral utom *olja, gasformiga kolväten och* diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

Om det kan ske utan intrång i nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter *hans eller hennes* medgivande, *någon* annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *som gäller* alla koncessionsmineral utom diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

4 kap.

2 §⁴

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *blivit påträffad*, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av *olja eller gasformiga kolväten* får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *påträffats*, och

Koncession för bearbetning av *koncessionsmineral i alunskiffer* får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Koncessionen får inte strida mot *en* detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

⁴ Senaste lydelse 2017:961.

5 kap.

3 §⁵

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av *olja, gasformiga kolväten och diamant*.

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på mark som inte har anvisats ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

6 §

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *avhämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *hämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Första och andra styckena gäller inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

8 §

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvas obrutna delar *skall* hållas öppna. Borrhål till *olje-, gas- eller saltfyndigheter skall* vara försedda med mynningskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvas obrutna delar *ska* hållas öppna. Borrhål till saltfyndigheter *ska* vara försedda med mynningskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

6 kap.

4 §⁶

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen

⁵ Senaste lydelse 2014:782.

⁶ Senaste lydelse 1998:845.

meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för *olja, gasformiga kolväten och diamant*.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncession* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *skall* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncessioner* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *ska* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet,

b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts, och

c) ärenden om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i mars 2020 en särskild utredare i uppdrag att förutsättningslöst analysera hur regelverket för utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer kan skärpas (dir. 2020:26). Utredningen, som tagit namnet 2020 års Alunskifferutredning (N 2020:02), överlämnade i december 2020 betänkandet Utvinning ur alunskiffer – Kunskaps-sammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga hos Näringsdepartementet (N2020/03167).

Sveriges geologiska undersökning (SGU) gavs 2017 i uppdrag att utreda vad ett förbud mot landbaserad utvinning av olja och gas innebär och beskriva konsekvenserna av om ett förbud införs. Uppdraget redovisades i rapporten Konsekvenser av förbud mot landbaserad utvinning av olja och gas (N2017/02756). Därefter gavs SGU 2019 i uppdrag att komplettera rapporten. Kompletteringen redovisades i promemorian Komplettering av regeringsuppdrag avseende konsekvenserna för landbaserad utvinning av olja och gas m.m. (N2019/02959).

Inom Regeringskansliet har departementspromemorian Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas (Ds 2021:20) tagits fram. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga hos Näringsdepartementet (N2021/01832).

4 Geologiska förutsättningar för utvinning av brunkol, stenkol, råolja, skifferolja och naturgas i Sverige

4.1 Undersökningsmetoder

Geologer och geofysiker använder olika undersökningsmetoder för att ta reda på hur berggrunden är uppbyggd. De geofysiska metoder som används bygger exempelvis på att ljudvågor sänds ned i berggrunden som reflekteras i övergången mellan olika geologiska skikt eller lager. Informationen används vid framställning av kartor och modeller över jordlagrens och berggrundens uppbyggnad. Vidare används olika metoder som mäter markens magnetiska, radiometriska och gravimetriska egenskaper. Som ett komplement till dessa metoder utförs även provtagning och provborrning i jord och berg för olika analyser och geofysiska mätningar. SGU använder sådana metoder vid kartläggning av Sveriges jordlager, berggrund och grundvatten. Den information som

samlas in används bl.a. för att ta fram kartor över berggrundens uppbyggnad. De geologiska kartor som SGU producerar utgör ett underlag för bedömning av om det finns förutsättningar för förekomst av kol, olja eller gas. För att, inom ett avgränsat geografiskt område, ta reda på om det finns förutsättningar för utvinning krävs dock omfattande geologiska detaljundersökningar.

4.2 Förekomst och utbredning av kol, olja och gas i Sverige

Förekomsterna av kol, olja och gas på land i den svenska berggrunden är knutna till sedimentär berggrund, t.ex. sandsten, kalksten och skiffer, som i huvudsak finns i Skåne, Östergötland, Västergötland, Närke, Dalarna (Siljanområdet), på Öland och Gotland samt i fjällkedjan. Det är svårt att uppskatta hur stora reserver av kol, olja respektive gas som finns på land i Sverige och vilket ekonomiskt värde dessa reserver i så fall skulle motsvara. I en internationell jämförelse representerar dessa tillgångar dock små förekomster och små värden.

Endast en liten del av Sveriges berggrund utgörs av sedimentär berggrund. De områden där det kan förekomma mörka skifferar, dvs. skiffer med högt organiskt innehåll, utgör uppskattningsvis mindre än 1 procent av Sveriges berggrund. Skiffern utmärks av att den har en hög halt organiskt material och är den huvudsakliga moderbergarten för den kol, olja och gas som påträffas i Östersjöområdet. Alunskiffer är en särskild typ av mörk skiffer som förekommer i delar av Skåne, Västergötland, Östergötland, Närke, Öland, fjällkedjan och i södra Östersjön (fig. 2.1). I Sverige är alunskiffern den bergart som bedöms vara den huvudsakliga källan till bildningen av olja och gas, men det finns även andra mörka skifferar som kan innehålla gas.

Figur 4.1 Karta över sedimentär berggrund i Sverige



Källa: SGU.

I Skåne förekommer alunskiffer huvudsakligen inom två områden, Höllvikengravsänkan i sydväst respektive Colonusskifferträget i nordväst-sydöstlig riktning tvärs över Skåne. Den skånska alunskiffen är mäktigare, dvs. förekommer i tjockare lager, än alunskiffen på andra platser i Sverige. De svenska fyndigheterna av kol är begränsade till områden i nordvästra Skåne.

I södra och centrala Östersjön finns den s.k. Baltiska bassängen med mäktiga lager av sandsten, skiffer och kalksten. Den råolja som påträffas på Gotland härstammar sannolikt från områden (moderbergarter) utanför svenskt territorium. Den sedimentära berggrunden på Öland och Gotland består av kambrisk sandsten, siltsten och skiffer, som överlagras av alunskiffer och ordovicisk kalksten. Gotland är speciellt då det i

kalkberggrunden förekommer råolja av hög kvalitet och med låg svavelhalt.

Alunskifferformationer förekommer inom större delen av Östgötaslätten. I området finns potentiellt exploaterbar biogen skiffergas, dvs. skiffergas som är bildad genom biologisk nedbrytning, med osäkert ekonomiskt värde.

I Närke förekommer också uppemot 20 meter tjocka lager med alunskiffer med olja, kerogen (samlingsnamn för de fasta organiska ämnena i sedimentära bergarter), kolm och orsten. Kolm är en typ av bildningar som består av tunna lager med mycket höga halter av organiskt material, svavelkis och uran. Orsten består av bituminösa (innehåller Bitumen) linsformade bildningar som förekommer spritt i alunskiffern.

I Västergötland förekommer lokalt 20–25 meter tjocka lager med alunskiffer på små djup, mindre än 100 meter. De höga halterna av organiskt kol och kolväten har gjort att delar av alunskiffern i Västergötland historiskt har använts som bränsle vid kalkbränning.

Den svenska fjällkedjan är en del av Kaledoniderna som bildar ett 100–300 km brett bälte från trakten av Stavanger i söder till Nordkap och Varangerfjorden i norr. I fjällkedjan förekommer alunskiffer som på vissa ställen är relativt mäktiga.

I kalkstens- och sandstensberggrund i Dalarna (Siljansområdet) påträffas lokalt råolja och naturgas. Kolväteförekomsterna bedöms härröra från svarta skifferar, men det finns däremot inte någon alunskiffer i området.

I Sverige fanns i december 2021 totalt 12 gruvor i drift, varav alla var metallgruvor. Totalt finns det 168 gällande bearbetningskoncessioner. Utöver nämnda gruvor finns Svartliden, som i dag inte har någon gruvbrytning utan enbart anrikar (extrahera, lösa ut) importerat guldkoncentrat. Sverige har också en stark prospekteringspotential för innovationskritiska mineral och metaller.

4.3 En närmare beskrivning av kol, råolja, skifferolja och naturgas

Olika typer av kolväteförekomster

Det finns olika typer av kolväteförekomster: stenkol, brunkol, naturgas, skiffergas, råolja, och skifferolja. De olika kolväteförekomsterna har delvis olika geologiskt ursprung och uppträdande, vilket påverkar hur de med olika teknik och risker kan exploateras. I det här avsnittet innefattar begreppet naturgas även skiffergas.

Kol

Klassificeringen av kol är inte helt enkel eller tydlig. Den baseras främst på täthet, kolhalt, värmevärde, och askhalt. Rank är en term som klassar kolets kolhalt och energiinnehåll. Ju högre rank desto högre kolhalt och energiinnehåll. Generellt hör kolets rank samman med hur mycket det, efter att det avsatts i fossila träsk- och sumpmarker, påverkats av

kompaktion och omvandling i berggrunden (höga tryck och temperaturer). Brunkolsförekomsterna är därför vanligtvis unga kolavlagringar från tertiär och mesozoisk tid, medan stenkol främst återfinns i äldre avlagringar från karbonperioden. Ofta finns en blandning av olika kol-kvaliteter (rank) inom samma fyndighet.

Lägst rank har brunkol (lignit) som kännetecknas av ett gulbrunt till mörkbrunt, mjukt och vedliknade kol med en kolhalt mellan 65 och 84 procent, högt vatteninnehåll, hög svavelhalt och askhalt. I Europa används generellt benämningen brunkol, när värmevärdet ligger mellan 10 och 24 MJ/kg (enheten megajoule per kilo). Brunkol med ett värmevärde mellan 17 och 24 MJ/kg kan även betecknas som sub-bituminöst kol, dvs. på gränsen att klassas som stenkol.

Stenkol är ett svart bituminöst kol (dvs. kolet är blandat med ämnen innehållande bitumen) med en kolhalt på 85–90 procent och högre täthet jämfört med brunkol. Stenkol har ett värmevärde som överstiger 24 MJ/kg.

De skånska kolfälten i Höganäs-Billesholmsområdet har en genomsnittlig kolhalt på 64 procent. Energiinnehållet varierar mycket. Det bästa kolet har ett värmevärde på ca 28 MJ/kg och det sämsta endast ca 12 MJ/kg. Uppgifter från den omfattande brytningen under andra världskriget anger att endast hälften av det då brutna kolet i de skånska stenkolfälten hade ett värmevärde över 20 MJ/kg. Det betyder att en stor del av de skånska s.k. stenkolsförekomsterna egentligen bör klassas som brunkol och sub-bituminöst kol. Stenkol med ett värmevärde över 24 MJ/kg bedöms utgöra en mindre del av de skånska kolförekomsterna.

Råolja och skifferolja

Råolja benämns den naturligt förekommande oljan som påträffas fritt i reservoarer i berggrunden och som kan pumpas upp via borrhål. Ibland kallas den även för mineralolja eller bergolja. Den består av en blandning av olika kolväten och andra organiska föreningar. Råoljans sammansättning varierar mycket beroende på hur den bildats. Man klassificerar råoljan efter dess relativa vikt och konsistens. Ofta innehåller den också varierande mängder med olika svavelföreningar. Vanligtvis raffinerar råoljan för framställning av en mängd olika oljeprodukter t.ex. bensen, diesel och eldningsolja. Råoljan som pumpades upp på Gotland var dock så ren att den kunde användas direkt som eldningsolja utan raffinering.

Skifferolja är en typ av olja som utvinns ur skifferbergarter med hög halt av organiskt material. Till skillnad från råolja, som förekommer naturligt och fritt i berggrunden, är skifferolja en industriell produkt som skapas genom bland annat termisk bearbetning (pyrolys) av skiffern. I denna process övergår det organiska materialet till gasform som kondenseras och destilleras till så kallad skifferolja. Skifferoljan hör till gruppen icke-konventionella kolväten.

Naturgas

Naturgas utgör en blandning av gaser, främst lätta kolväten såsom metan, som förekommer naturligt i jordskorpan. Konventionella gasfält består vanligtvis av porösa reservoarer, t.ex. sandsten, där fri gas ansamlats i porutrymmet i en sluten struktur i berggrunden, t.ex. en domstruktur med tät berggrund som överlagrar porös reservoarberggrund. Ofta påträffas

naturgas tillsammans med råolja i dessa reservoarer. I Sverige förekommer främst naturgas som ligger relativt ytligt och som till merparten består av metan, s.k. biogen gas. Gasen har bildats genom biologisk nedbrytning i berggrundslager och jordlager med högt organiskt innehåll. Förutsättningarna för biogen gas i mörka skifferar (inklusive alunskiffer) i Sverige begränsas till små områden med omogen alunskiffer i Östergötland, Västergötland, Närke och på Öland. Gasen strömmar i dessa områden naturligt till borrhålen från sprickor och hålrum i skiffern och från gasfyllda porer i angränsande porösare berggrund, vilket gör att den naturligt kan flöda ut ovan mark. Gas i berggrunden förekommer både i fri form och bundet antingen till vatten i konventionella reservoarbergarter eller till organiska bergarter som t.ex. skifferar.

I Östergötland innehåller även den kambriska sandstenen lokalt ansamlingar av biogen gas.

Svarta skifferar som t.ex. alunskiffer kan även under vissa förhållanden innehålla termisk bildad skiffergas. Denna ska inte förväxlas med biogen gas bildad i områden med relativt ytligt förekommande skiffer. För termisk bildad skiffergas krävs att alunskiffern påverkats av höga temperaturer och tryck vilket förutsätter att den förekommer på kilometerstora djup. Det gör att förekomsterna av alunskiffer i Skåne är de enda i Sverige som potentiellt kan innehålla termisk bildad skiffergas.

4.4 Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas

Utvinning på land

Utvinning av kol

I Sverige är det endast i Skåne som det förekommer kol i den övre delen av berggrunden. Det handlar om de s.k. gruvlagren med eldfast lera och kol som brutits sedan slutet av 1500-talet. Från husbehovsbrytning utvecklades kolbrytningen mot slutet av 1700-talet till att vara en industriell verksamhet. Därefter har underjordsbrytning i varierande omfattning skett kontinuerligt fram till 1979. Man räknar med att totalt ca 30 miljoner ton kol utvunnits, främst genom underjordsbrytning men på slutet i öppna schakt.

Kolbrytningen såg ett uppsving under andra världskriget med en produktionstopp på 615 000 ton år 1945, därefter sjönk produktionen successivt till ca 10 000 ton när underjordsbrytningen lades ned. Till viss del bedrevs kolbrytningen så pass länge på grund av att de lager med eldfasta leror som förekommer i anslutning till kolflötserna (dvs. lager av stenkol, brunkol eller liknande som vanligen är omgivet av sand- eller lersten) också kunde brytas för tillverkning av eldfast tegel och klinker. Det sker ingen brytning av kol i Sverige i dag.

Kvaliteten på det svenska kolet är förhållandevis låg, vilket tillsammans med att flötserna oftast är mindre än en meter tjocka resulterat i förhållandevis höga brytningskostnader som gjorde att underjordsbrytningen inte blev lönsam i längden.

Av den kol som bröts under andra världskriget var endast hälften av höggradig kvalitet, resten kan benämnas som brunkol.

Under den aktiva brytningsperioden gjordes omfattande prospektering efter kol och lera i främst nordvästra Skåne. Dokumentation visar att brytvärda förekomster finns i området mellan Billesholm, Skromberga och Vrams Gunnarstorp. I detta område är de två kolflötserna relativt uthålliga. Däremot är det varierande djup ner till dessa på grund av att området är genomsatt av förkastningar som gör att lagren har mycket varierande djupläge, från flera hundra meter till endast tiotalet meter under markytan.

Uppskattningsvis är de återstående förekomsterna av kol lika stora som de som redan brutits. Merparten av dessa bedöms inte vara ekonomiskt utvinningsbara. Sett till värdet av den totala mängden utbrutet stenkol på 30 miljoner ton i nordvästra Skåne skulle det med dagens världsmarknadspris på kol (ca 88 US dollar/ton) motsvara ett värde på ca 25 miljarder svenska kronor.

Merparten av de skånska kolreserverna består dock av kol med sämre kvalitet (lågt energivärde) eller av relativt tunna flötser, vilket minskar det ekonomiska värdet. En kombination av att kolflötserna är relativt tunna, har sämre energivärde och att det krävs omfattande underjordsbrytning gör att en exploatering av stenkolsreserverna i nordvästra Skåne inte bedöms vara lönsam.

Utvinning av råolja och skifferolja

Intresset för framställning av skifferolja går tillbaka till slutet av 1800-talet då man i Kinnekulle i Västergötland påbörjade utvinning ur alunskiffern. I samband med andra världskriget och bristen på oljeprodukter etablerades 1941 Svenska Skifferoljebolaget som kom att ha sin huvudsakliga verksamhet i Kvarntorp i Närke. Kostnaden för utvinningen var då ungefär tre gånger högre än för den importerade oljan men produktionen fortsatte trots detta av bl.a. beredskapsskäl fram till 1966. Produktionen var förknippad med stora miljöproblem med bl.a. utsläpp av svavel och tungmetaller vilket bidrog till beslutet om nedläggning. Därefter har ingen oljeproduktion från svensk alunskiffer bedrivits.

Fynd av råolja i den svenska berggrunden uppmärksammades redan av Linné på 1700-talet i ordoviciska kalkstensrev i Dalarna. I Sverige inleddes en mer organiserad olje- och gasprospektering under 1930-talet. Fram till slutet av 1960-talet ansvarade SGU för denna prospektering som bland annat inkluderade djupa borrhningar och geofysiska mätningar för att undersöka och bedöma förekomsten av kolväten i den svenska sedimentära berggrunden. Undersökningar i Helsingborg–Ängelholmsområdet, centrala Skåne, sydvästra Skåne, Ystadsområdet samt på Gotland och Öland resulterade i en bedömning att de geologiska förutsättningarna för större fyndigheter av råolja och naturgas inte är speciellt gynnsamma i Sverige.

Från slutet av 1960-talet och fram till 1992 genomförde prospektörer, bl.a. ett statligt ägt bolag, omfattande geofysiska undersökningar och borrhningar. Det var endast på Gotland som exploaterbara fynd av råolja gjordes och då under 1970-talet. Totalt producerades ca 100 000 kubikmeter råolja av hög kvalitet. Marknadsvärdet motsvarar i dag, baserat på ett råoljepris på 51 USD/fat, drygt 200 miljoner kronor. Den

råolja som producerades på Gotland användes för energiändamål som bränsle i oljeeldade kraftverk. Ingen utvinning har skett sedan mitten på 1990-talet. Trots att fyndigheterna är begränsade kan utvinning bli ekonomiskt intressant för en småskalig verksamhet eftersom reservoaren ligger på relativt små djup.

Det återstår fortfarande ett antal förmodat oljeförande strukturer vilka ännu inte undersökts med borrhning. Borrhniken har utvecklats sedan den senaste produktionen av olja på Gotland vilket möjliggör effektivare utbyte från reservoaren. Det i sin tur gör att äldre fält kan bli intressanta att sätta i produktion igen.

Utvinning av naturgas

Någon kommersiell utvinning av naturgas på land har hittills inte förekommit i Sverige. Inom områden med alunskiffer har under 2000-talet ett antal undersökningstillstånd tilldelats olika aktörer avseende undersökningar av förekomsten av exploaterbar biogen skiffergas. Flertalet av dessa är avslutade utan att någon ansökan om bearbetningskoncession gjorts. I dagsläget finns en beviljad mindre bearbetningskoncession i Östergötland. Volymen och värdet av den gas som kan finnas i dessa områden bedöms ur ett internationellt perspektiv vara mycket liten. Utvinning bedöms endast lönsam för en småskalig produktion.

I delar av Skåne ligger alunskiffern tillräckligt djupt ner i berggrunden för att kunna innehålla s.k. termiskt bildad skiffergas, vilket innebär att skiffern måste ha utsatts för tillräckligt höga tryck och temperaturer vid bildningsprocessen. På dessa större djup måste hydraulisk spräckning (eng. fracking) användas för att frigöra gasen. Någon utvinningsbar mängd gas har dock inte kunnat påvisas.

Utvinning till havs

Utvinning av råolja och naturgas

Under 1970-talet utfördes prospektering efter råolja och naturgas genom seismiska mätningar och borrhningar till havs i södra Östersjön. Några exploaterbara fynd av råolja gjordes inte. Däremot observerades naturgas i en porös kambrisk sandsten på ca 900 meters djup men någon exploatering skedde inte.

Under slutet av 1980-talet utfördes även undersökningar till havs söder om Trelleborg och i ett område i södra Kattegatt. Omfattande seismiska undersökningar i de två marina koncessionsområdena utfördes samt en djupborrning på land vid Köpingsberg utanför Ystad. Ingen råolja eller naturgas påvisades i borrhningen och prospekteringen avbröts under 1990-talet.

Den 12 juni 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs med ändring av direktiv 2004/35/EG (offshoredirektivet). Sverige har genomfört direktivet i de delar som krävs för en medlemsstat som inte har prospektering eller utvinning av olja inom sin jurisdiktion och inte planerar att ge tillstånd till detta. Det begränsade svenska genomförandet av direktivet innebär att undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession inte får meddelas i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs.

5 Behov av innovationskritiska metaller och mineral

Både inom ramen för den europeiska gröna given, med det övergripande målet att göra Europa klimatneutralt, och för EU:s industristrategi ses tillgången på metaller och mineral som en strategisk fråga. Cirkulära och resurseffektiva mineralbaserade värdekedjor är nödvändiga för att främja och möjliggöra grön omställning. En hållbar och tillförlitlig tillgång på inhemska råmaterial är en viktig förutsättning för teknologisk innovation, industrins klimatomställning och hållbar tillväxt. Det behövs produktion av råmaterial, både från primära och sekundära resurser, för att möta den snabbt växande efterfrågan.

EU är i mycket hög grad beroende av import av de metaller som krävs för klimatomställning. EU förbrukar ca 20 procent av den globala världsproduktionen av metaller men producerar endast ca 3 procent inom unionen. EU är beroende av tillgång till stora mängder metaller för de tekniker som ska ersätta fossila energi- och transportlösningar i syfte att nå uppsatta klimatmål och för att bygga den infrastruktur som krävs. Detta omfattar de metaller som EU har listat som kritiska råmaterial. Dessa ämnen har avgörande betydelse för EU:s industriella överlevnad men där produktionen är koncentrerad till ett fåtal länder, ofta med svag politisk styrning eller rättssäkerhet, vilket kan leda till oväntade störningar i utbudet. För Sverige är det en möjlighet att bidra med metaller som framställs på ett mer hållbart, miljöanpassat och socialt ansvarsfullt sätt än i omvärlden.

I den uppdaterade industristrategin 2020 presenteras mer djupgående analyser av det strategiska beroendet för sex områden varav råmaterial är ett. I strategin betonas återigen vikten av tillgång till råmaterial för EU:s industri och den gröna given. Även IEA (International Energy Agency) betonar vikten av tillgång till mineral och metaller för att uppnå klimatmålen (IEA: Report May 2021 "The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions").

Kommissionen presenterade 2020 ett nytt råvarumeddelande (COM(2020) 474) med dels en uppdaterad lista över kritiska metaller och mineral, dels med förslag på åtgärder för att säkra EU:s tillgång till de metaller som behövs för grön omställning, industrins utveckling samt EU:s framtida konkurrenskraft.

6 Alunskiffer

6.1 Vad är alunskiffer?

Skiffer

Skiffer är en sedimentär bergart som huvudsakligen består av lermineral, finkornig kvarts och fältspat. Skiffer karaktäriseras av att bergarten är

tydligt skiktad. Grå-mörkgrå lerskiffer med litet organiskt innehåll är den vanligaste skiffertypen i Sverige. Skiffer kan även vara kraftig omvandlad genom att ha blivit utsatt för högt tryck och temperatur, exempelvis glimmerskiffer. Skiffrar innehåller ofta en varierande halt av organiskt material.

Svarta skiffrar

Om skiffers halt av organiskt material överstiger 1 procent brukar den klassificeras som svart skiffer. Ett exempel på en svart skiffer i svensk berggrund är alunskiffer. Benämningen svart skiffer är också kopplad till att den avsatts under syrefria förhållanden, vilket gör att den oftast innehåller svavel och i vissa fall specifika metaller som anrikats under dessa förhållanden. Svarta skiffrar är ofta moderbergarten till olja och gas. Till skillnad från många andra länder i Europa har Sverige små förekomster av svarta skiffrar.

Alunskiffer

Det som definierar alunskiffern i förhållande till proteroziska (geologisk tidsålder) svarta skiffrar är dess ålder och höga andel organiskt material. Alunskiffer förekommer i delar av Skåne, Västergötland, Östergötland, Närke, Öland, i fjällkedjan och i södra Östersjön. Alunskiffern har bildats ur ett finkornigt och lerigt slam med hög halt organiskt material (uppemot 20 procent) som ursprungligen avsattes i ett marint hav för 509–478 miljoner år sedan. Det finkorniga slammet avsattes mycket långsamt. Beräkningar indikerar att en meter alunskiffer motsvarar ca 1–2 miljoner år, det vill säga 5–10 mm/1 000 år. Den långsamma sedimentationen har stor betydelse för anrikningen av metaller i skiffern. I alunskifferområdena påträffas förutom alunskiffern även en varierande mängd kalksten och orsten. Dessa bergarter ingår alla i den s.k. Alunskifferformationen. Formationen är en litostratigrafiskt avgränsad berggrundsenshet som representerar bergarter bildade under de kambriska epokerna Mioling och Furong (tidigare benämnda mellersta och yngre kambrium) och äldre ordovicium. Äldre beteckningar som dictyonemaskiffer, ceratopygeskiffer och olenidskiffer används fortfarande för vissa delar av Alunskifferformationen. Formationen avgränsas underst av kambrisk sandsten och överst av ordovicisk kalksten och lerskiffer.

6.2 Utvinning av metaller och mineral i alunskiffer

Begreppet malm avser de delar av en bergart som innehåller ekonomiskt utvinningsbara mineraliseringar. Uran och olja har tidigare i begränsad omfattning utvunnits ur alunskiffern i Sverige. Det finns för närvarande ett bolag som har beviljats bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer. Koncessionen avser utvinning av biogen gas (se även avsnitt 4.4 under rubriken Utvinning av naturgas). Ur ett brytningsperspektiv särskiljer sig alunskiffern som malm från andra malmtyper i Sverige. Alunskiffer är begränsat omvandlad jämfört med de bergarter som finns i Sveriges urberg. Detta gör att den inte innehåller samma typ av mineraliseringar som malmerna i Bergslagen, Skelleftefältet eller Norrbottens malmfält.

Alunskiffer kan därför inte likställas med de allmänt förekommande malmfyndigheterna i Sverige.

Flertalet av de metaller som är intressanta för utvinning i alunskiffer sitter knutna till skiffers organiska material samt fosfater eller silikat. Anrikningar av spårelement, till exempel vanadin och uran, kopplade till fosfat- och silikatmineral eller adsorberade på organiskt material gör att dessa delar kan likställas med en malm.

Vissa delar av Alunskifferformationen är inte ekonomiskt intressanta medan andra har en malmkaraktär på grund av högt metallinnehåll.

Det som generellt utmärker alunskiffer ur gruvteknisk synpunkt är:

- låg hållfasthet (framför allt förekomsterna i södra och mellersta Sverige)
- horisontella och breda malmkroppar
- stora malmkroppar med relativt låga halter malmineral
- polymetallisk (innehåller flera olika brytvärda metaller).

6.3 Brytning i alunskiffer och liknande material

Det förekommer i dag ingen brytning av innovationskritiska metaller och mineral i alunskiffer i Sverige. Det har heller inte förekommit historiskt. Därför saknas kunskap och erfarenhet från sådan brytning. Däremot har det historiskt förekommit brytning i alunskiffer, men råvarorna som utvanns då var andra än dem som nu är aktuella. Miljökrav, tillståndprocesser och utvinningsmetoder var också annorlunda mot vad som gäller i dag eller kan bli aktuellt vid framtida utvinning ur alunskiffer.

Utvinning av skifferolja ur alunskiffer sker genom dagbrott och under jord i Estland. Där och i andra länder där skiffer bryts för utvinning av skifferolja liknar brytningsmetoderna dem som används för att bryta kolfyndigheter.

Alunskifferar, oljeskifferar och kolfyndigheter har gemensamt att de ofta är horisontellt lagrade, har låg hållfasthet och kan brytas på små djup i dagbrott eller under jord med rum- och pelar-, skivpall eller långväggsbrytning. Alunskiffer innehåller potentiellt brytvärda halter av flera metaller och organiskt material (såsom kerogen som råvara till skifferolja), men oftast endast i vissa avsnitt av Alunskifferformationen totala tjocklek. Dessutom är de brytvärda metallerna inte alltid anrikade i samma del av formationen. Även om det finns grupper av metaller som är anrikade i samma avsnitt är det oftast en spridning av olika metallanrikningar i lagerföljden. Detta innebär att utvinningsvärda metaller inte alltid finns tillsammans i samma del av alunskiffern. Utvinningen förutsätter därmed uttag av stora tonnager och en effektiv anrikning med stort utbyte av de metaller som avses, dvs. att så mycket som möjligt av innehållet i skiffern faktiskt utvinns.

Brytningen av alunskiffer med låg hållfasthet kan göras med eller utan konventionell borrar och sprängning för att lossöra malmen. Oftast, åtminstone i alunskifferförekomsterna i mellersta och södra Sverige, är hållfastheten så låg att skiffern kan grävas och lastas direkt. Till skillnad från brantstående malmer kan flackt liggande och utbredda malmkroppar, till exempel alunskiffer och kol, med låg hållfasthet brytas i dagbrott.

Brytning i alunskiffer har historiskt oftast skett i dagbrott, vilket medför att stora markarealer tas i anspråk. Då alunskiffer även förekommer i jordbruksområden, kan en sådan verksamhet påverka jordbruket. Även om utvinning ofta har skett i dagbrott är det inte uteslutet att framtida utvinning, avseende metaller och mineral, kan komma att ske genom underjordsbrytning.

Resultatet från prospektering ligger till grund för bedömning av möjligheterna till mineralutvinning. En utvärdering görs av ekonomiska och tekniska förutsättningar, samt vilka åtgärder som krävs för att skydda miljön i samband med utvinningen. Som en del av prospekteringen ingår även att undersöka vilka anrikningsmetoder som är lämpliga för att skilja ut och anrika malmmineralen och metallerna ur den utbrutna malmen. Resterande bergmassor deponeras som utvinningsavfall i sandmagasin eller andra deponier. Malmmineralen eller de lösta metallerna ur malmen bildar efter anrikningen slig eller koncentrat för vidare förädling eller försäljning. Syralakning kan vara effektivt för anrikning av metaller ur alunskiffer. Tillsats av syra accelererar lakning av metaller, antingen direkt, eller i form av syragenererande bakterier (bioleaching). Processen kan användas på en malmdeponi (heap leaching) eller i slutna tankar (kolonnlakning/high pressure leach, så kallad högtryckslakning). Högtryckslakning är mer effektiv än andra syralakningsprocesser genom att bland annat värme och tryck appliceras för att accelerera processen. Vid högtryckslakning är syralösningen kontrollerad i slutna behållare. Processen är resurskrävande vad gäller energi och tillsats av kemikalier. Det kan noteras att det pågår utveckling av nya tekniker för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral och att det inte går att uttala sig om vilka tekniker som kan komma att användas i framtiden.

6.4 Miljörisker vid utvinning i alunskiffer

Centralt för alunskiffers potentiella miljörisker är dess egenskaper och den process som kan bli aktuell vid metall- och mineralutvinning. Generellt innehåller alunskiffer silikater, karbonater och sulfidmineral med ett stort antal spårelement i varierande halter, inklusive uran, samt organiskt material i form av kolväten.

De egenskaper hos alunskiffern som potentiellt kan utgöra miljöriskfaktorer är att vittringen av frilagda skifferytor liksom av processad skiffer kan leda till att surt lakvatten bildas vilket ökar mobilitet av ett flertal av spårelementen i skiffern, inklusive uran med dotterprodukter. Vilka grundämnen som frigörs beror på skiffers kemiska och mineralogiska sammansättning, vittringspotential och lakbarhet, de olika grundämnenas mobilitet liksom vilken utvinnings- och avskiljningsteknik som används. De organiska ämnenas påverkan på metallers utlakning och mobilitet kan vara en annan viktig faktor.

Om inte tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att förhindra att metaller frigörs, under utvinningsprocessen liksom vid den efterföljande deponeringen av processad skiffer och möjligen förbrukade laklösningar, kan det få konsekvenser för vattenkvaliteten (ytvatten såväl som grundvatten) och för den regionala miljön. Dessa miljörisker är inte unika

för just alunskiffer, men den komplexa sammansättningen i alunskiffer, samt vilka processer som väljs i utvinningskedjans alla steg, gör att miljöriskerna är svårbedömda, liksom valet av lämpliga skyddsåtgärder.

7 Prövningsprocessen

7.1 Utvinning kräver flera olika tillstånd

Prövning av gruv- och utvinningsverksamhet är en omfattande process som kräver flera olika tillstånd. Minerallagen (1991:45) reglerar undersökning och bearbetning av mineral som anses särskilt nödvändiga för samhället och som är svåra att finna i brytbara mängder, s.k. koncessionsmineral. Stenkol, olja och gasformiga kolväten är koncessionsmineral. De mineral som inte omfattas av bestämmelserna i minerallagen kallas för markägarmineral.

För att påbörja verksamhet som innebär brytning av stenkol, brunkol och skifferolja samt utvinning av råolja, skifferolja och naturgas krävs alltid tillstånd enligt miljöbalken.

7.2 Prövning enligt minerallagen

Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession

Ändamålet med minerallagen är att reglera formerna och förutsättningarna för undersökning och bearbetning av koncessionsmineral, oavsett vem som äger marken. Koncessionsmineral är enligt propositionen om ny minerallagstiftning m.m. sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50). Stenkol, olja och gasformiga kolväten är, som nämns ovan, koncessionsmineral (se 1 kap. 1 § 2 och 3 minerallagen) medan brunkol är markägarmineral. För att få undersöka eller bearbeta markägarmineral krävs antingen att prospektören träffar ett avtal med markägaren eller att prospektören själv förvärvar äganderätten till marken där verksamheten är avsedd att bedrivas. Prospektering, dvs. undersökning, kan också ske med stöd av allemansrätten under förutsättning att det inte uppstår någon skada eller görs något intrång. Detta gäller både koncessionsmineral och markägarmineral.

Prövningen av tillstånd enligt minerallagen är uppbyggd för att ge förutsättningar för sökanden att nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper.

Bergsstaten, som leds av bergmästaren, handlägger ärenden om undersökningstillstånd och tillstånd till bearbetningskoncession enligt minerallagen. Det är bergmästaren som fattar beslut om tillstånd enligt minerallagen.

Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt, även i förhållande till markägaren, att kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägares eller annan rättsinnehavares rätt (1 kap. 3 § minerallagen). Om inget annat anges gäller ett undersökningstillstånd för samtliga koncessionsmineral förutom olja, gasformiga kolväten och diamant (1 kap. 5 § minerallagen). Så länge ingen annan har undersökningstillstånd har fastighetsägaren rätt att utföra undersökningsarbete på den egna fastigheten. Fastighetsägaren kan också medge att någon får utföra undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete avseende olja och gasformiga kolväten krävs dock alltid undersökningstillstånd (3 kap. 2 § minerallagen). Undersökningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral (2 kap. 2 § minerallagen).

Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet och kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning kräver dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller oavsett om det är fråga om koncessionsmineral eller markägarmineral.

Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession för den eventuella fyndigheten. Namnet till trots ger ett undersökningstillstånd emellertid inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs även en arbetsplan (3 kap. 5 § minerallagen).

Tillstånd för bearbetning (bearbetningskoncession) söks hos bergmästaren. Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral (1 kap. 3 § minerallagen). Det krävs bearbetningskoncession för att få bearbeta koncessionsmineral. En fastighetsägare har dock rätt att utan koncession bearbeta fyndigheter av koncessionsmineral för sitt husbehov så länge ingen annan har koncession inom området. Om koncession meddelas någon annan inom ett område där fastighetsägaren bearbetar mineral för sitt husbehov har fastighetsägaren rätt att i skälig utsträckning fortsätta verksamheten om det inte finns särskilda skäl för annat (5 kap. 2 § minerallagen).

Prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession syftar till att bedöma om den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Till ansökan ska därför en s.k. malmbevisning bifogas. I koncessionsärendet ska även en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken göras. Prövningen är slutlig och innebär att en bedömning görs av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Någon ny prövning enligt 3–4 kap. miljöbalken görs därmed inte i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Inom ramen för prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska även en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§

miljöbalken. Detta innefattar bl.a. krav på att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Genom ett beslut om bearbetningskoncession avgörs vem som har rätt att utvinna koncessionsmineral som finns i området och koncessionshavaren förvärvar genom bearbetningskoncessionen rätten till mineralfyndigheten. Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen och koncessionshavaren får inom koncessionsområdet, i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession, även undersöka andra koncessionsmineral än de som omfattas av koncessionen med undantag av olja, gasformiga kolväten och diamant (5 kap. 3 § minerallagen). Ett beslut om bearbetningskoncession innebär också en rätt att inom koncessionsområdet utvinna andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, dvs. markägarmineral, i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 4 § minerallagen). Koncessionshavaren får även tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar (5 kap. 6 § minerallagen).

En bearbetningskoncession ger dock inte någon rätt att påbörja bearbetning. För det krävs bl.a. tillstånd enligt miljöbalken och markanvisning enligt minerallagen.

Enligt 8 kap. 2 § minerallagen ska bergmästaren hänskjuta ärenden om beviljande av bearbetningskoncession till regeringens prövning bl.a. om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull från allmän synpunkt. Bergmästaren ska utreda och bifoga ett eget yttrande i ärenden som hänskjuts till regeringens prövning.

Särskilda regler för olja och gas

Undersökning och bearbetning av fyndigheter av olja och gas kan vara riskfylld och ställer därför stora krav på prospektörens kompetens. En oskickligt utförd undersökning eller bearbetning kan äventyra själva fyndigheten (prop. 1988/89:92 s. 53). Ansökningar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession som avser olja och gas prövas därför mer ingående än andra ansökningar och sökanden måste visa att de säkerhetskrav som uppställs vid denna typ av undersökningar och bearbetning är uppfyllda. Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning eller bearbetning (2 kap. 2 § och 4 kap. 2 § minerallagen).

Prospektering och utvinning av olja och gas är inte tillåtet till havs

Prospektering och utvinning av olja och gas inom allmänt vattenområde till havs är inte tillåtet i Sverige. Tillstånd till olje- och gasverksamhet får således inte meddelas enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Inte heller får undersökningstillstånd och bearbetningskoncession meddelas enligt minerallagen i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs. Detta är en följd av att Sverige har valt att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG (offshoredirektivet) endast i vissa delar. Direktivet fastställer minimikrav för att förebygga olyckor vid olje- och gasverksamhet till havs och för att

begränsa konsekvenserna av sådana olyckor. Medlemsstater med havsområden som inte har någon olje- och gasverksamhet till havs inom sin jurisdiktion, och som inte planerar att ge licens för sådana verksamheter, är endast skyldiga att genomföra direktivet i vissa delar.

7.3 Prövning enligt miljöbalken

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken, som är en helt fristående prövning i förhållande till minerallagen, avser att säkerställa att en planerad verksamhet uppfyller de krav som följer av miljöbalken.

Brytning och bearbetning av stenkol, brunkol och skifferolja samt utvinning av råolja, skifferolja och naturgas utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Närmare föreskrifter om tillståndsplikten finns i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Gruv- och utvinningsverksamhet innefattar ofta även krav på tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Hela verksamheten och dess miljöpåverkan prövas samlat vid tillståndsprövningen. Även följdverksamheter, t.ex. transporter, tillfartsvägar och masshantering, ingår i prövningen. Verksamheten får inte påbörjas innan tillstånd har meddelats.

Tillståndsplikten för gruv- och utvinningsverksamheter regleras i 4 kap. miljöprövningsförordningen. För gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol gäller tillståndsplikt A (4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är mark- och miljödomstolen som prövar ansökningar om tillstånd. Tillståndsplikt A gäller även för anläggning för annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 15 § i samma kapitel (4 kap. 14 § miljöprövningsförordningen). Tillståndsplikt B gäller för provbrytning inklusive annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring (4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövar ansökningar om tillstånd till detta. Avgörande för om det är fråga om provbrytning eller utvinning är syftet med brytningen. Som framgår av sistnämnda bestämmelser utgör även den efterföljande behandlingen av det utbrutna materialet tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

För utvinning av råolja eller naturgas inom de fjällområden som anges i 4 kap. 5 § miljöbalken gäller tillståndsplikt A (4 kap. 8 § miljöprövningsförordningen), och för utvinning av råolja eller naturgas inom andra områden gäller tillståndsplikt B (4 kap. 9 § miljöprövningsförordningen).

Inom ramen för prövningen av en ansökan om tillstånd till brytning eller bearbetning av kol och skifferolja eller utvinning av råolja, skifferolja och naturgas ska en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken alltid göras. Detta innebär krav på att genomföra samråd och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Utöver en miljökonsekvensbeskrivning ska en tillståndsansökan bl.a. innehålla en teknisk beskrivning av den planerade verksamheten och en avfallshanteringsplan.

En ansökan om tillstånd prövas bland annat enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt enligt de särskilda bestämmelser som gäller för verksamheten eller dess miljöpåverkan. Som exempel på detta kan nämnas prövning av påverkan på en vattenförekomst enligt miljökvalitetsnormerna för vatten enligt 5 kap. miljöbalken, påverkan på skyddade områden eller arter enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, prövning av avfallsfrågor enligt 15 kap. miljöbalken eller ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. miljöbalken.

Vid tillståndsprövningen prövas om den sökta verksamheten över huvud taget kan tillåtas, i en s.k. tillåtlighetsbedömning. Om verksamheten är tillätlig görs en prövning av vilka villkor och andra begränsningar som ska gälla för verksamheten.

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken under vissa förutsättningar förbehålla sig att pröva tillåtligheten av bl.a. gruv- och utvinningsverksamhet. I fråga om ny verksamhet i vissa fjällområden, kan regeringen enligt 17 kap. 4 a § vara skyldig att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten, om kommunfullmäktige begär det. Detta förutsätter att en prövning enligt 17 kap. 3 § är möjlig och att det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

8 Förbud mot att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas

8.1 Ett förbud mot att ge tillstånd till utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas införs i miljöbalken

Regeringens förslag: Tillstånd ska inte få ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja. Förbudet ska inte hindra att tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att bedriva gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral.

Tillstånd ska inte heller få ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas. Förbudet ska inte hindra att tillstånd ges till utvinning av andra mineral som innefattar sådan utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för utvinningen av dessa andra mineral.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Energiföretagen Sverige*, *Energimyndigheten*, *Falköpings kommun*, *Greenpeace*, *Kemikalieinspektionen*, *Klimatkommunerna*, *Länsstyrelserna i Gotlands, Dalarnas, Jämtlands, Skåne, Västra Götalands och Östergötlands län*, *Luleå tekniska universitet*,

Naturvårdsverket, Region Dalarna och Stockholms universitet, är positiva till förslaget.

Länsstyrelsen i Gotlands län, som anser att förslaget kan bidra till nödvändig energiomställning och minskad klimatpåverkan samt till att uppfylla Parisavtalet, delar promemorians bedömning att ett utvinningsförbud utgör en signal som kan stimulera ökad innovation och alternativa energilösningar och därmed i förlängningen leda till konkurrenskraftiga företag och näringslivsutveckling. Svemin instämmer i promemorians bedömning att en utfasning av fossila energikällor är nödvändig för att de globala klimatmålen ska kunna uppnås.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att det bör övervägas om syftet med förslaget bättre tillgodoses med ett rakt förbud, antingen som en ny bestämmelse i 9 kap. miljöbalken eller på förordningsnivå. Detta eftersom det föreslagna förbudet, som ju inte avser verksamheten i sig utan möjligheten att bevilja tillstånd, kräver att tillståndsplikten finns kvar i miljöprövningsförordningen. Länsstyrelsen i Skåne län anser vidare att förslaget skulle kunna ge upphov till en tolkningsproblematik när det gäller begreppet täkt och gruva eftersom Naturvårdsverket har definierat gruvsdrift som utvinning av ämnen eller mineral som utgör koncessionsmineral enligt minerallagen. Mot bakgrund av detta anser Länsstyrelsen i Skåne län att den föreslagna lagstiftningen möjligen borde avse täktverksamhet i stället för gruvsdrift eftersom stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

Även Uppsala universitet har synpunkter på utformningen av förbudet och påpekar att vissa viktiga begrepp kan leda till svårigheter i tolkningen av lagen. När det gäller begreppet naturgas finns det t.ex. metan från våtmarker som också är ett slags naturligt genererad gas, men inte den slags naturgas som förslagen i promemorian syftar på. Även användandet av begreppet kol kan enligt Uppsala universitet leda till otydligheter eftersom både diamant och grafit är nästan ren kol och många mineral inkluderar kolatomer. Brunkol kan i sin tur beskrivas som material som bildas genom komprimering av torv, något som i vissa fall kan betyda att klassificering som antingen brunkol eller torv kan vara mångtydig.

I fråga om borrhning efter vatten eller geoenergi anför Uppsala universitet att det kan finnas en risk för att sådan borrhning egentligen har som syfte att påträffa olja eller gas och att borrhning efter geotermisk energi kan ske på liknande djup som utvinning av fossila bränslen.

Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) anser att redovisningen av skälen för att genomföra de föreslagna lagändringarna framstår som knapphändig och efterfrågar en närmare beskrivning av hur de föreslagna förbuden kan leda till de önskade effekterna samt en analys av hur effektiva åtgärderna kan förväntas bli i förhållande till det redovisade ändamålet. Domstolen anser vidare att det saknas en intresseavvägning i förhållande till de negativa konsekvenserna som förslaget förväntas medföra, bl.a. vad gäller möjligheterna till försörjning i en krissituation och för inhämtandet av kunskap om naturfyndigheter och geologiska förhållanden.

Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) menar vidare att effekten av det föreslagna förbudet inte är uppenbar eftersom det inte påverkar förutsättningarna för import av de aktuella ämnena från utlandet. Uppsala universitet påpekar att allt tyder på att en omfattande svensk användning

av fossila bränslen kommer att fortsätta under ganska lång tid framöver och förbudet kan uppfattas som att det är acceptabelt att använda fossila bränslen i stor skala i Sverige så länge de inte produceras i Sverige.

Även *Försvarsmakten* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* har synpunkter på förslaget mot bakgrund av den fortsatta användningen av fossila bränslen i Sverige. MSB påpekar att såväl det militära som det civila försvaret under lång tid framöver kommer att vara beroende av fossila bränslen och att det ur försörjningsberedskapssynpunkt är bäst om det finns en inhemsk utvinning av de mineral som behövs för landets försörjning. Om det inte finns en inhemsk utvinning bör lagerhållning eller förberedelse för att snabbt kunna påbörja utvinning kunna vara ett alternativ. MSB anser vidare att det åtminstone behöver införas ett undantag i de föreslagna författningsändringarna för sådan prospektering och utvinning som kan komma att behövas för totalförsvarets behov. Försvarsmakten anser att förbudet inte bör gälla vid höjd beredskap eller krig. Detta för att säkerställa försörjningstryggheten avseende kol, olja och gas vid krig eller krigsfara.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att eftersom provbrytning av stenkol, brunkol och skifferolja förbjuds så bör även provborring och djupborring efter naturgas, råolja och skifferolja som endast är anmälningspliktig förbjudas.

Kemikalieinspektionen anser att det kan finnas motiv för de föreslagna undantagen, men menar att det i sådana fall är viktigt med en strikt prövning för att säkerställa att undantagen är välmotiverade genom att dessa andra mineral är oundgängliga eller har ett stort värde för samhället och att rimliga alternativ saknas.

AB Igrene och *All Natural Swedish Energy AB (ANSE)* anser att det föreslagna förbudet mot utvinning av naturgas även innebär ett förbud mot koldioxidfri produktion av kolväten i syfte att tillhandahålla vätgas och föreslår att det bör införas ytterligare undantag som möjliggör utvinning av naturgas för sådan produktion.

Greenpeace anser att existerande tillstånd ska återkallas, förslagsvis inom en tvåårsperiod, och att även prospektering ska förbjudas.

Skälen för regeringens förslag

Ett uttryckligt förbud mot att ge tillstånd till utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas införs

I augusti 2021 publicerades FN:s klimatpanel (IPCC) den första delen av sin sjätte utvärderingsrapport. Den slår fast att mänsklig påverkan har värt upp klimatet över hela jorden. Effekterna är kraftigare och sker snabbare än vad som kunnat beläggas i IPCC:s tidigare rapporter. Regeringen konstaterar att taktiken i det globala klimatarbetet behöver öka mycket snabbt. Kraftfulla åtgärder kommer att behövas för att Sverige ska lyckas ställa om till fossilfrihet i tid för att leva upp till Parisavtalet och för att uppnå regeringens ambition om att bli världens första fossilfria välfärdsland.

De globala klimatförändringarna är en högt prioriterad fråga. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Sverige ska gå före och visa att en fossilfri värld är möjlig. 2017 antog riksdagen ett

klimatpolitiskt ramverk. Ramverket består av nya klimatmål, en klimatlag samt ett klimatpolitiskt råd som ska utvärdera politiken. Det långsiktiga klimatmålet är att Sverige senast 2045 inte ska ha några utsläpp av växthusgaser till atmosfären för att därefter uppnå negativa utsläpp. Ambitionen är vidare enligt Budgetpropositionen för 2022 att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland (prop. 2021/22:1 s. 18). Klimatlagen (2017:720), som innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur arbetet ska bedrivas trädde i kraft den 1 januari 2018. Regeringen beslutade också den 17 december 2019 sin första klimatpolitiska handlingsplan i enlighet med klimatlagen (prop. 2019/20:65). I handlingsplanen föreslås att ökade ansträngningar görs för att integrera klimatpolitiken i alla relevanta politikområden för att nå det långsiktiga och tidsatta utsläppsmålet. Enligt handlingsplanen bör arbetet innefatta att se över all relevant lagstiftning för att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag.

Kol, olja och naturgas är fossila bränslen och utgör den huvudsakliga källan till utsläpp av växthusgaser på global nivå, vilka i sin tur bidrar till klimatförändringarna. Att minska utsläppen från fossila bränslen är avgörande för att nå svenska och globala klimatmål. Utvinningen av kol, olja och naturgas är till sin natur en verksamhet där en projektcykel, från prospektering till avslutad utvinning, sträcker sig över lång tid, ofta flera decennier. Det är inom detta tidsperspektiv som Sverige enligt det klimatpolitiska ramverket ska nå negativa utsläpp. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att nu införa ett förbud mot att ge tillstånd till utvinning av kol, olja och naturgas. Ett sådant förbud är en tydlig signal om att hållbara alternativ till fossila bränslen bör väljas, vilket kan stimulera innovation och utveckling av alternativ till fossila kolväten. Detta kan i sin tur bidra till en mer diversifierad och långsiktigt hållbar industri. Ett förbud ligger också i linje med att Sverige, som en av åtta kärnmedlemmar, har anslutit sig till Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA), en sammanslutning av länder och intressenter som åtar sig att på ett ordnat sätt fasa ut utvinning och prospektering av olja och fossilgas.

En utveckling av alternativ till fossila bränslen kan på längre sikt även leda till en minskad import av fossila bränslen, vilket skulle ha positiva effekter på klimatet. Utöver det anser regeringen att utvecklingen av alternativ till fossila bränslen kan leda till skapandet av nya gröna jobb, minskad sårbarhet i energiförsörjningen och säkerhetspolitiska fördelar som följer av att minska importberoendet av fossila bränslen.

Sverige har i ett internationellt perspektiv mycket små tillgångar av kol, olja och gas och någon utvinning pågår inte i dagsläget.

Olja och gas har endast påträffats inom en mycket begränsad del av Sveriges yta och i dagsläget finns det inte några giltiga undersökningstillstånd som avser olja eller gas. Det finns en giltig bearbetningskoncession som gäller naturgas, men det finns inte något miljöstillstånd kopplat till verksamheten. Det finns vidare en pågående ansökan om undersökningstillstånd för gas.

Stenkol har tidigare brutits och påträffats i ett fåtal mindre områden i Skåne, men för närvarande bedrivs det inte någon prospekteringsverksamhet som specifikt avser stenkol. Av 1 kap. 5 § minerallagen följer dock att ett undersökningstillstånd gäller för samtliga koncessionsmineral utom olja, gasformiga kolväten och diamant om inte sökanden begär annat.

Detta innebär att det är möjligt att prospektera efter stenkol även om stenkol inte uttryckligen anges i undersökningstillståndet. Eftersom brunkol inte omfattas av bestämmelserna i minerallagen finns det inte några uppgifter när det gäller frågan om det förekommer någon prospektering efter brunkol.

Det finns i dagsläget inte några giltiga tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Ett företag har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av naturgas, men länsstyrelsen har avslagit ansökan. Beslutet har i dagsläget inte fått laga kraft.

Regeringen anser, till skillnad från *Greenpeace*, inte att några existerande tillstånd bör återkallas, se närmare om detta i avsnitt 11.

Förbudets omfattning

Olja och naturgas är fossila bränslen som finns i fickor i jordskorpan och som bildats av organiskt material, såsom djur och växter, under mycket lång tid. Den olja som pumpas upp ur marken eller från havsbotten kallas råolja. I alunskiffer finns den organiska substansen kerogen som kan omvandlas till skifferolja genom upphettning (pyrolys). Både råolja och skifferolja bör omfattas av det föreslagna förbudet. Begreppet naturgas omfattar även skiffergas. I 4 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) finns bestämmelser om tillståndsplikt för utvinning av råolja och naturgas. Den form av olja och gas som bör omfattas av förbudet benämns därför fortsättningsvis råolja, skifferolja och naturgas.

Även kol bör omfattas av förbudet. Kol är ett grundämne och förekommer i flera olika former i berggrunden, t.ex. som stenkol, brunkol, grafit och diamanter. Kol i dess olika former har olika egenskaper och därmed även olika användningsområden. I minerallagen förekommer kol som koncessionsmineral i form av grafit, stenkol och diamanter. I miljöprövningsförordningen regleras tillståndsplikten för brytning, provbrytning, bearbetning och anrikning av kol i 4 kapitlet. Stenkol och brunkol är precis som olja och naturgas fossila bränslen som vid förbränning bidrar till att växthusgaser tillförs atmosfären, vilket har en negativ påverkan på klimatet. De former av kol som förbudet bör omfatta är därför stenkol och brunkol.

För att undvika eventuella tolkningsproblem bör det i de föreslagna bestämmelserna uttryckligen anges vilka former av kol, olja och gas som ska omfattas av förbudet. Regeringen anser därmed att förbudet ska avse tillstånd till utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas.

Den 1 augusti 2018 trädde ett förbud mot utvinning av uran i kraft. Förbudet innebär bl.a. att en ny bestämmelse införts i miljöbalken och att uran har tagits bort som koncessionsmineral ur minerallagen. Uranförbudet behandlas i propositionen Förbud mot utvinning av uran (prop. 2017/18:212). Bestämmelsen i miljöbalken (9 kap. 6 i §) innebär att tillstånd inte får ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material om gruvdriften eller gruvanläggningen utgör en kärnteknisk anläggning som kräver tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Mot bakgrund av att det beträffande stenkol, brunkol och skifferolja är fråga om samma typ av verksamhet, dvs. gruvdrift eller gruvanläggning, anser regeringen, till skillnad från *Länsstyrelsen i Skåne län*, att en förbudsbestämmelse avseende dessa ämnen bör utformas på motsvarande sätt som för uran. Eftersom det för stenkol, brunkol och skifferolja inte är fråga om samma typ av anrikning som beträffande uran används begreppet anrikning i stället för fysikalisk och kemisk anrikning. Med anrikning avses den process som sker vid gruvverksamhet för att separera kolet eller skifferoljan från övriga ämnen. Förbudet kommer därmed, på samma sätt som beträffande uran, att omfatta alla de åtgärder som normalt förekommer vid provbrytning och gruvverksamhet. På samma sätt som gäller för uran omfattar det föreslagna förbudet även utvinning eller återvinning av stenkol, brunkol och skifferolja ur restprodukter från gruvverksamhet.

När det gäller råolja och naturgas som, till skillnad från stenkol och brunkol, är ämnen i flytande respektive gasform, anser regeringen att begreppet utvinning bör användas i stället för brytning. Eftersom utvinning av skifferolja kan ske både genom brytning i dagbrott, dvs. gruvdrift, och genom borrhning i marken anser regeringen att skifferolja bör omfattas av förbudet i båda de föreslagna bestämmelserna i miljöbalken. Begreppet utvinning används i bl.a. miljöprövningsförordningen och i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. I 2 § förordningen om utvinningsavfall definieras utvinning som verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet i jordskorpan.

Provbrytning förekommer inte när det gäller råolja, naturgas eller skifferolja som utvinns genom borrhning. Däremot förekommer det att råoljan, skifferoljan eller naturgasen bearbetas i samband med att den utvinns. Även begreppet bearbetning används bl.a. i miljöprövningsförordningen och i förordningen om utvinningsavfall. Med bearbetning avses enligt 2 § förordningen om utvinningsavfall – såvitt nu är av intresse – en verksamhet som syftar till att genom en process skilja ut eller koncentrera ämnen eller material från utvunnet material eller från tidigare bortskaffat utvinningsavfall. I linje med beskrivningen av de åtgärder som anges i 9 kap. 6 i § miljöbalken anser regeringen att även bearbetning av råolja, skifferolja och naturgas som sker i samband med utvinningen bör omfattas av förbudet mot utvinning av råolja och naturgas. Även sådan bearbetning av pyrolysoxid i syfte att utvinna naturgas som sker i samband med utvinning av skifferolja bör omfattas av förbudet.

I samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes angavs i propositionen bl.a. att gruvnäringen länge har varit en viktig del av svensk industri och att det med hänsyn till att uran i varierande halter är allmänt förekommande i berggrunden är angeläget att förbudet inte försvårar utvinningen av andra mineral (prop. 2017/18:212 s. 14). Detta bör enligt regeringens mening gälla även vid utformningen av det nu föreslagna förbudet. Det bör därför införas bestämmelser om att förbudet inte ska hindra att tillstånd ges till gruvdrift, gruvanläggning eller utvinning av andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja respektive utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att gruvdriften, gruvanläggningen eller

utvinningen av andra mineral ska kunna bedrivas. Här avses t.ex. situationer där stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas förekommer i anslutning till eller tillsammans med den fyndighet som ska utvinnas och där dessa ämnen behöver tas upp för att få åtkomst till fyndigheten. Även i dessa fall innebär den föreslagna regleringen, genom den i avsnitt 8.2 föreslagna ändringen i 5 kap 6 § minerallagen ett förbud mot att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Detta innebär att om dessa mineral har tagits ut är utgångspunkten att de kommer att utgöra avfall och därmed behandlas i enlighet med bestämmelserna i förordningen om utvinningsavfall, vilket redogörs för i avsnitt 8.2.

Regeringen anser att det utöver den möjlighet att ge tillstånd till utvinning av naturgas i samband med utvinning av andra mineral som har redogjorts för ovan samt det undantag för utvinning av naturgas i samband med geologisk lagring av koldioxid som föreslås i avsnitt 9 inte bör införas ytterligare undantag för att möjliggöra utvinning av naturgas så som *AB Igrene* och *ANSE* föreslår.

Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), *MSB* och *Försvarmakten*, har synpunkter på förslagets påverkan på möjligheten till självförsörjning av olja och gas i en krissituation. *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* anser att det saknas en intresseavvägning i förhållande till de negativa konsekvenser som förslagen förväntas medföra, bl.a. vad gäller möjligheterna till självförsörjning i en krissituation. *MSB* anser att det bör införas ett undantag för sådan prospektering och utvinning som kan komma att behövas för totalförsvarets behov och *Försvarmakten* anser att förbudet inte bör gälla vid höjd beredskap eller krig. Regeringen instämmer med remissinstanserna i att det finns ett behov av att överväga vilka effekter förslaget kan få för försörjningsberedskapen och vilka åtgärder som behöver vidtas för att trygga Sveriges drivmedelsförsörjning vid händelse av kris eller krig. Regeringen konstaterar att frågan aktualiserar komplexa frågeställningar som behöver belysas i särskild ordning. Regeringen har därför för avsikt att i ett annat sammanhang mer brett låta utreda frågan om näringslivets försörjningsberedskap avseende kritiska varor och strategiska beroenden.

Passivt uttag av naturgas

När det gäller naturgas förekommer det i ytterst begränsade områden i Sverige att ytligt förekommande gas naturligt tränger ut ur berggrunden. Det förekommer att fastighetsägare tar hand om gasen, s.k. passivt uttag, i stället för att låta gasen flöda fritt. Eftersom fastighetsägaren i dessa fall inte har borrar eller brutit i jordskorpan i syfte att ta upp naturgasen är det inte fråga om utvinning. En fastighetsägares möjlighet till passivt uttag av naturgas påverkas därmed inte av den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken.

Enligt *SGU* är omhändertagandet av naturgasen på detta sätt dessutom positivt för klimatet eftersom naturgasen, om den inte togs om hand, ändå skulle tillföras atmosfären och då i huvudsak i form av metan. Metan är en ca 34 gånger kraftigare växthusgas än den koldioxid som bildas vid förbränning.

Omhändertagande av råolja eller naturgas i samband med borrhning efter vatten eller geoenergi

I samband med borrhning efter grundvatten eller geoenergi kan det även förekomma att olja eller gas påträffas. Borrhning efter grundvatten eller geoenergi sker normalt inte på samma djup som vid utvinning av olja eller gas. Av uppgifter från SGU framgår att risken för att olja eller gas påträffas i dessa fall är ringa, och hittills har det endast förekommit ett fåtal fall där olja eller gas har påträffats i samband med annan verksamhet än utvinningsverksamhet. Enligt SGU rör det sig vanligtvis om mycket begränsade volymer olja eller gas som kan påträffas i dessa fall, och vid de tillfällen där gas påträffas så avslutas vanligen borrhningsarbetet och gasutflödet stoppas.

Regeringen konstaterar att borrhning efter grundvatten eller geoenergi är andra typer av verksamheter och kräver andra typer av tillstånd än utvinning av mineral. Borrhning efter grundvatten eller geoenergi omfattas t.ex. inte av bestämmelserna i minerallagen. Utvinning av kommersiellt intressanta volymer av råolja eller naturgas kräver normalt sett också andra åtgärder än den typ av omhändertagande som kan bli aktuell i samband med omhändertagande av utläckande gas och olja vid borrhning efter vatten eller geoenergi. Mot bakgrund av detta anser regeringen, till skillnad från *Uppsala universitet*, att det inte finns en risk för att borrhning efter vatten eller geoenergi egentligen har som syfte att påträffa olja eller gas. Enligt regeringens mening finns det inte skäl för att införa bestämmelser som innebär att omhändertagande av olja eller gas som påträffas vid borrhning efter grundvatten och geoenergi ska omfattas av det föreslagna förbudet i miljöbalken mot utvinning av råolja och naturgas.

Prospektering av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas

Prospektering innebär att berggrunden undersöks i syfte att hitta utvinningsbara fyndigheter. I tidiga faser av prospekteringsarbetet används ofta breda och förutsättningslösa metoder som inte är knutna till något specifikt mineral. Även om prospektering i många fall inte leder till att några utvinningsbara fyndigheter påträffas, kan verksamheten ge geologisk kunskap om berggrunden som kan vara till nytta för samhället. Prospekteringsarbete innebär därmed att kunskap kan inhämtas både i fråga om förekomst av olika typer av mineral och i fråga om berggrundsgeologin. Regeringen anser att det är viktigt att möjligheterna att inhämta sådan information inte försvåras. Ett generellt förbud mot prospektering av stenkol, brunkol råolja, skifferolja och naturgas bör därför inte införas. Detta innebär att det fortfarande kommer att vara möjligt att prospektera efter dessa ämnen på samma sätt som för övriga s.k. markägarmineral. Däremot kommer det inte längre att vara möjligt att prospektera efter stenkol, olja och gasformiga kolväten med stöd av minerallagen, se vidare om detta i avsnitt 8.2.

Provbrytning är till skillnad från de tidiga faserna av prospektering förenat med viss miljöpåverkan och kräver tillstånd enligt miljöbalken. Det föreslagna förbudet avseende stenkol, brunkol och skifferolja i miljöbalken bör därför, på motsvarande sätt som för uran, även omfatta probbrytning.

När det gäller provborrning så kräver den inte tillstånd enligt miljöbalken, men är anmälningspliktig i vissa fall. Provbörning innebär i de flesta fall åtgärder som har liten omfattning och varaktighet och som därmed inte medför någon betydande miljöpåverkan. Regeringen anser därför, till skillnad från *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, att provborrning inte bör omfattas av det föreslagna förbudet.

8.2 Stenkol, olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral

Regeringens förslag: Stenkol, olja och gasformiga kolväten ska inte längre vara koncessionsmineral.

En koncessionsinnehavare ska inte heller längre få tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar eller som markägaren inte hämtat inom sex månader efter tillsägelse.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig över förslaget att stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

Flera remissinstanser har synpunkter på förslaget att koncessionshavare inte längre ska få tillgodogöra sig stenkol, brunkol, skifferolja, råolja och naturgas som förekommer i samband med utvinning av andra koncessionsmineral, utan att det ska hanteras som avfall. *Länsstyrelsen i Skåne län* anför att om syftet med ändringen är att dessa ämnen inte ska användas i samhället så bör en liknande förbudsformulering även införas i miljöbalken i de fall en ansökan om miljötillstånd endast omfattar andra markägarmineral men där t.ex. ett lager kol måste brytas för att komma åt fyndigheten. *Länsstyrelsen i Skåne län* framhåller även att den föreslagna ändringen i minerallagen inte hindrar att markägaren i stället för koncessionshavaren tillgodogör sig ämnena.

Naturvårdsverket anser att det är bristfälligt belyst och oklart hur förslaget förhåller sig till hushållningsprincipen och till avfallshierarkin i 15 kap. 10 § och 2 kap. 5 § miljöbalken, särskilt när det gäller råolja, skifferolja och naturgas. Även *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* anser att förslaget bör belysas ytterligare med beaktande av bestämmelserna om avfallshierarkin. Domstolen framhåller att det mot bakgrund av att det är fråga om ämnen som har flera legala användningsområden inte är självklart att dessa ämnen kan betraktas som avfall även om koncessionshavaren inte får rätt att tillgodogöra sig dem samt att det bör tydliggöras hur ämnena ska betraktas om någon annan än koncessionshavaren vill tillgodogöra sig dem. *Naturvårdsverket* anser även att det behöver förtydligas vad som är ett lämpligt sätt att avlägsna dessa avfall med minsta klimatpåverkan. *Naturvårdsverket* anser vidare att det behöver förtydligas hur kravet i 22 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall på att främja den återvinning av avfallet som är lämplig ur miljösynpunkt ska tillämpas för dessa avfall.

MSB anser att förslaget om att stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas som förekommer i samband med utvinning av andra mineral inte ska få tillgodogöras utan ska hanteras som avfall strider mot god resurshållning av utvunna produkter.

Svemin anser att förslaget om att verksamhetsutövaren inte längre ska kunna tillgodogöra sig kol, olja eller gas som biprodukt innebär ökade miljörisker med utvinningsavfallet och kommer leda till att avfallshanteringskostnader kan överstiga nettointäkter för planerad utvinning. Enligt *Svemin* saknas en analys gällande de miljörisker som kan uppstå om kol, olja och gas finns kvar i avfallet.

Uppsala universitet betonar vikten av fortsatt prospektering för geovetenskaplig forskning.

Naturvårdsverket anser att miljö- och säkerhetskONSEKVENSERNA behöver belysas bättre när kravet på att utföraren ska vara lämplig tas bort för de undersökningar av förekomsten av olja och gas som fortfarande kan genomföras mot bakgrund av att dessa fortfarande kommer att kunna prospekteras som markägarmineral.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 1 kap. 1 § minerallagen gäller lagen undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av särskilt uppräknade mineraliska ämnen (koncessionsmineral). I uppräknningen anges bl.a. stenkol, olja och gasformiga kolväten (punkterna 2 och 3). Brunkol är däremot inte ett koncessionsmineral och omfattas därmed inte av bestämmelserna i minerallagen. Av förarbetena till minerallagen framgår att koncessionsmineral är sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter sig meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50).

Minerallagen är en exploateringslag och vilar på expropriationsrättslig grund. Att ett mineral är ett koncessionsmineral innebär att den som uppfyller förutsättningarna enligt minerallagen för att undersöka eller bryta en fyndighet av sådant mineral ska få tillstånd att göra detta. Ett undersökningstillstånd ska, enligt 2 kap. 2 § minerallagen, meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral. Ett undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att bedriva ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. Ett undersökningstillstånd ger tillståndshavaren ensamrätt till undersökning och tillträde till marken inom tillståndsområdet och företräde framför andra, även fastighetsägaren, till en eventuell fyndighet inom området.

En bearbetningskoncession ger innehavaren rätt gentemot fastighetsägaren eller annan som har rättigheter till marken att bedriva bearbetning. Med bearbetning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggt genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad

utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, här efter Europakonventionen, finns skyddet för äganderätten i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Eftersom regeringen nu föreslår att det inte längre ska vara möjligt att bevilja tillstånd till utvinning av stenkol, råolja, skifferolja eller naturgas finns det inte heller några skäl för att dessa mineral ska behålla den särställning som koncessionsmineral ger i förhållande till markägaren. Stenkol, olja och gasformiga kolväten ska således inte längre vara koncessionsmineral i minerallagens mening.

Detta innebär att det inte längre kommer att vara möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt mineralagen för stenkol, olja och gasformiga kolväten. Det kommer däremot att vara möjligt att undersöka förekomst av stenkol, olja och gasformiga kolväten under de förutsättningar som gäller för markägarmineral. Tillstånd från markägaren krävs i de fall en prospektör vill vidta undersökningar som inte kan utföras med stöd av allemansrätten. Det föreslagna förbudet i miljöbalken innebär dock att tillstånd till provbrytning inte ska få lämnas beträffande stenkol, brunkol eller skifferolja. Provbörning omfattas däremot inte av det föreslagna förbudet.

Naturvårdsverket har efterfrågat en utförligare belysning av miljö- och säkerhetskonsekvenserna av förslaget när lämplighetskravet hos utföraren tas bort. Regeringen konstaterar att det nuvarande lämplighetskravet i minerallagen framför allt är kopplat till de svårigheter som är förknippade med att utvinna olja och gas, och risken för att en oskicklig verksamhetsutövare skulle kunna äventyra en hel fyndighet. Mot bakgrund av att det inte längre kommer att vara möjligt att få tillstånd enligt miljöbalken för att utvinna olja eller gas kommer det inte heller finnas incitament för att bedriva prospektering i syfte att utvinna dessa mineral. Därmed finns det enligt regeringens mening inte längre samma behov av lämplighetskrav på den som skulle vilja prospektera efter olja eller gas.

Möjligheten att utvinna andra mineral ska inte påverkas

En koncessionshavare får bearbeta inte bara sådana mineral som omfattas av koncessionen, utan även utvinna andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 4 § minerallagen). Bestämmelsen innebär att en koncessionshavare har rätt att t.ex. bryta ett berglager för att komma åt den fyndighet som koncessionen omfattar. Bestämmelsen möjliggör också att flera ämnen bryts i ett sammanhang när fyndigheten förekommer tillsammans med ett annat mineral på ett sådant sätt att brytning inte kan ske separat. I 5 kap. 6 § minerallagen regleras möjligheten för koncessionshavare att tillgodogöra sig mineral och mineraliska ämnen som inte omfattas av koncessionen.

Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna ändringarna inte påverkar möjligheten att utvinna andra ämnen än stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Det bör därför inte göras några ändringar i koncessionshavares rätt enligt 5 kap. 4 § minerallagen att utvinna andra mineraliska ämnen i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär att det fortfarande kommer att

vara tillåtet för en koncessionshavare att t.ex. bryta ett lager stenkol för att komma åt ett underliggande koncessionsmineral.

När det gäller en koncessionshavares möjlighet enligt 5 kap. 6 § minerallagen att tillgodogöra sig mineral och mineraliska ämnen som inte omfattas av koncessionen gör regeringen däremot en annan bedömning. Regeringen anser att det är angeläget att det föreslagna förbudet får så stor genomslagskraft som möjligt. Det är, som ett led i detta, viktigt att motverka eventuella risker för att någon söker koncession för något annat mineral med avsikt att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. För att förhindra detta bör bestämmelsen i 5 kap. 6 § minerallagen ändras så att det inte längre ska vara tillåtet för en koncessionshavare att tillgodogöra sig dessa ämnen. Ändringarna innebär att stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som utvinns med stöd av 5 kap. 4 § minerallagen i stället kommer att hanteras som avfall.

Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att de föreslagna ändringarna inte innebär något hinder mot att markägaren i stället för koncessionshavaren tillgodogör sig ämnena. *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* anser att det bör tydliggöras hur ämnena ska betraktas om någon annan än koncessionshavaren vill tillgodogöra sig dessa. Inledningsvis konstaterar regeringen att syftet med ändringarna i minerallagen som rör möjligheten att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas framför allt är att motverka eventuella ekonomiska incitament för att utvinna dessa ämnen. Som framgår ovan anser regeringen att de föreslagna ändringarna kan stimulera innovation och utveckling av alternativ till fossila kolväten. Markägares möjlighet att tillgodogöra sig dessa ämnen torde enligt regeringens mening inte ha någon betydelse för eventuella ansökningar om bearbetningskoncession eller för utvecklingen av alternativ till fossila bränslen. Regeringen anser därmed att det inte bör införas ändringar i minerallagen som begränsar markägares rätt att tillgodogöra sig dessa ämnen.

Flera remissinstanser framför synpunkter när det gäller hanteringen av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas i samband med utvinning av andra ämnen. Regeringen konstaterar att största delen av de fossila bränslen som hittills utvunnits i Sverige har utvunnits ur skiffer, och att det är i organiska skifferar, som även innehåller flertalet koncessionsmineral, som största delen av de kända förekomsterna av fossila kolväten i Sverige återfinns. Ett förbud behöver därför, för att bli verkningfullt, även omfatta en koncessionshavares möjlighet att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, skifferolja, råolja och naturgas i samband med utvinning av andra mineral. Vad som utgör en miljömässigt och tekniskt lämplig hantering av fossila kolväten som bryts i samband med utvinning av andra ämnen bör enligt regeringens mening avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet som en del av tillståndsprövningen av sådan verksamhet. När det gäller bland annat Naturvårdsverkets synpunkt om förbudets förhållande till hushållningsprincipen och avfallshierarkin konstaterar regeringen att ett förbud i första hand kan förväntas styra mot att förebygga att organiska avfallsfraktioner uppkommer. Regeringen bedömer vidare att bearbetning av sådant avfall i syfte att producera fossila bränslen skulle motverka förbudets syfte, och stå i strid med hushållningsprincipens krav på att i första hand använda förnybara energikällor.

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska koncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats. För att kunna avgöra om en fyndighet kan tillgodogöras ekonomiskt krävs malmbevisning. Av förarbetena till minerallagen framgår att vid beräkning av en fyndighets ekonomiska värde ska hänsyn tas till alla ämnen som omfattas av ansökan samt dessutom till sådant som kan tillgodogöras med stöd av 5 kap. 6 § första stycket minerallagen (prop. 1988/89:92 s. 98). Den föreslagna ändringen i 5 kap. 6 § minerallagen innebär därmed att stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre får ingå i malmbevisningen. Därmed kommer det inte längre att finnas några ekonomiska incitament för att utvinna dessa ämnen i samband med utvinning av andra mineral.

Utvinning av olja eller gas till havs ska i fortsättningen inte vara tillåtet

Enligt 17 kap. 4 § minerallagen får undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession inte meddelas i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs. Eftersom olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral och därmed inte längre kommer att omfattas av bestämmelserna i minerallagen bör 17 kap. 4 § minerallagen upphävas. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av offshore-direktivet, men upphävandet av den bedöms inte få några konsekvenser för genomförandet av direktivet eftersom olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral samt att de nu föreslagna ändringarna i miljöbalken innebär att tillstånd inte ska få ges till utvinning av råolja, skifferolja eller naturgas.

9 Undantag från förbudet utifrån forskningsändamål

Regeringens förslag: Trots förbudet i miljöbalken mot att ge tillstånd till utvinning av råolja och naturgas ska tillstånd få ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som sker i samband med en planerad geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål. Ett sådant tillstånd får endast avse sådan utvinning av råolja eller naturgas som av tekniska skäl är nödvändig för lagringen av koldioxid.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig är positiva till förslaget eller har inte några synpunkter på det.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser, mot bakgrund av syftet med undantaget, att undantaget är rimligt och att länsstyrelsen inom ramen för sin prövning bör kunna ställa nödvändiga krav på verksamheten vad gäller såväl utredningar som skyddsåtgärder. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför vidare att det genom prövningen kan ske en uppföljning av i vilken utsträckning undantaget utnyttjas och om det är ändamålsenligt utifrån syftet med undantaget. Även *Kemikalieinspektionen* anser att det kan

finnas motiv för det föreslagna undantaget men påtalar att i samband med prövningen ska skyddet av människors hälsa och miljön från exponering av farliga ämnen beaktas, samtidigt som det så långt som möjligt garanteras att föroreningar av naturresurser som grund- och dricksvatten och jord inte riskerar att uppkomma.

Energiföretagen i Sverige och *SGU* har synpunkter på att undantaget har begränsats till lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål. *Energiföretagen i Sverige* hänvisar till att den klimatpolitiska vägvalsutredningen i sitt betänkande *Vägen till en klimatpositiv framtid* (SOU 2020:4) bedömt att den realiserbara potentialen för koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) uppgår till minst 10 miljoner ton biogen koldioxid per år fram till 2045 och anser därför att den i undantaget föreslagna volymgränsen är mycket lågt satt. Enligt *Energiföretagen i Sverige* är CCS-tekniken mogen för att svenska fullskaleanläggningar för bio-CCS ska kunna etableras redan till 2025. *SGU* anser att begränsningen gällande forskningsanläggningar bör tas bort eftersom det även kan bli aktuellt med små kommersiella CCS-anläggningar på land som också bör omfattas av undantaget. Enligt *SGU* behövs CCS i full skala för att nå målet om negativa utsläpp efter år 2045, vilket innebär att det behöver vara möjligt att bedriva fullskalig geologisk lagring av koldioxid till havs i Sverige, och vid behov ta hand om kolväten.

Luleå tekniska universitet anser att det även bör införas ett undantag för forskning för geoenergi eftersom det vid borning efter bergvärme (geotermi) i teorin kan borras genom olje- och gasförande geologiska bergarter.

Länsstyrelsen i Gotlands län efterlyser en motivering till varför undantaget medger utvinning av råolja och naturgas i samband med CCS-lagring samtidigt som det i minerallagen föreslås att stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas som påträffas i samband med utvinning av andra mineral ska hanteras som avfall.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att om det är fråga om små mängder råolja och naturgas som påträffas bör dessa kunna hanteras som avfall på samma sätt som de sidoförekomster som kan uppstå vid utvinning av andra mineral enligt minerallagen.

Skälen för regeringens förslag

Undantag för utvinning på land av råolja eller naturgas i samband med geologisk lagring av koldioxid

EU:s direktiv om geologisk lagring av koldioxid antogs 2009 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006). Direktivet kallas ofta CCS-direktivet, där CCS är en förkortning av Carbon Capture and Storage. Syftet med direktivet är att inrätta en rättslig ram för geologisk lagring av koldioxid för att bidra till att bekämpa klimatförändringarna. Direktivet är genomfört i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i miljöbalken som innebär att geologisk lagring av koldioxid utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Bestämmelser om var geologisk lagring av koldioxid får ske finns i förordningen

(2014:21) om geologisk lagring av koldioxid. Av förordningen framgår att geologisk lagring av koldioxid som avser en sammanlagd planerad lagring av mer än 100 000 ton koldioxid endast får ske till havs (10 §). En sammanlagd planerad lagring av mindre än 100 000 ton som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer omfattas inte av förordningen (8 §). En sådan lagring får således ske även på land.

Geologisk lagring av koldioxid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Detta gäller dock inte lagring för forskningsändamål, om lagringen avser mindre än 100 000 ton koldioxid (17 kap. 1 § miljöbalken). Tillståndsprövningen enligt miljöbalken görs av mark- och miljödomstol, om den planerade mängden lagrad koldioxid är mer än 100 000 ton. Om den planerade mängden koldioxid som ska lagras är mindre än 100 000 ton görs tillståndsprövningen av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (1 kap. 6 §, 29 kap. 60 och 61 §§ miljöprövningsförordningen).

En del i det klimatpolitiska ramverk som riksdagen har antagit innebär att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och att utsläppen därefter ska vara negativa. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas (prop. 2016/17:146 s. 25–29). SGU har beskrivit koldioxidlagring som en nyckelåtgärd i Sveriges utsläppsminskningar.

Enligt uppgifter från SGU finns det för närvarande ingen forsknings- eller försöksanläggning för geologisk lagring av koldioxid i Sverige, men en sådan verksamhet kan bli aktuell inom en relativt snar framtid. Ett antal högskolor och universitet bedriver i dag forskning kring geovetenskapliga frågeställningar som rör bl.a. koldioxidlagring.

Storskalig industriell lagring av koldioxid är endast tillåten i berggrund i de marina områdena. Innan kostsamma marina undersökningar genomförs måste det finnas möjlighet att genomföra tester i motsvarande berggrundlager på land. Om forsknings- och försöksanläggningar inte får etableras på land, finns det således en risk att även möjligheten att bedriva fullskaliga lagringsanläggningar till havs påverkas negativt.

Några av de geologiska formationer som kan innehålla råolja eller naturgas är intressanta för forsknings- och försöksanläggningar för koldioxidlagring. Det är framför allt på södra Gotland som det kan finnas sedimentär berggrund med djupt liggande sandstensformationer (akviferer). Även i sydvästra Skåne finns liknande förutsättningar, men med avsevärt mindre sannolikhet att stöta på gas eller olja i samband med borring.

Olje- eller gasförande formationer som påträffas vid borring inom ramen för forsknings- och försöksverksamhet kan vanligtvis hanteras på ett sådant sätt att oljan eller gasen inte behöver omhändertas. Om olja eller gas påträffas i berggrundsintervall som inte är intressanta för koldioxidlagring kan dessa tätas med foderrör. Skulle däremot olja eller gas påträffas i samma berggrundslager där det är tänkt att möjligheten till koldioxidlagring ska undersökas uppkommer behov av att tömma lagringsakviferen på den gas eller olja som eventuellt kan finnas innan koldioxiden injekteras. Detta ger en trycksänkning i lagringsakviferen som är viktig vid dessa försök. Den mängd kolväten som kan komma att

utvinna och omhändertas i samband med genomförandet av forskningsprojekt bedöms vara liten.

Det föreslagna förbudet mot att ge tillstånd till utvinning av råolja och naturgas kan försvåra etableringen av forsknings- och försöksanläggningar för koldioxidlagring eftersom det utan tillstånd inte är möjligt att tömma en lagringskaviter på råolja eller naturgas innan koldioxiden injekteras. Detta skulle på sikt kunna påverka möjligheten till geologisk lagring av koldioxid i Sverige och därigenom möjligheterna att nå de klimatmål som Sverige har satt upp. För att undvika en sådan situation anser regeringen, i likhet med promemorian, att det bör införas ett undantag från förbudet mot att ge tillstånd till utvinning av råolja och naturgas.

När det gäller undantagets räckvidd anser *Energiföretagen i Sverige* och *SGU* att undantaget inte bör begränsas till den mängd koldioxid som föreslås i promemorian. *SGU* anser också att det bör vara möjligt att omhändertata kolväten även till havs. Regeringen konstaterar inledningsvis att geologisk lagring av mer än 100 000 ton koldioxid endast är tillåten till havs. Som framgår av avsnitt 7.1 är utvinning av olja och gas inom allmänt vattenområde till havs inte tillåten i Sverige, vilket är en följd av att Sverige har valt att genomföra offshoredirektivet endast i vissa delar. I samband med genomförandet av offshoredirektivet konstaterade regeringen att Sveriges begränsade resurser av olja och gas i havet främst är lokaliserade till ett begränsat antal geologiska strukturer belägna öster och sydost om Gotland. Regeringen uttalade vidare att det inte går att bortse från risken att en allvarlig olycka inträffar i samband med olje- eller gasutvinning, att det miljömässiga tillståndet i Östersjön fortfarande är mycket kritiskt och att Sverige har ett ansvar för att verka för att havsmiljödirektivets mål om god miljöstatus uppnås. Mot den bakgrunden fanns det enligt regeringen inte några planer på att bevilja tillstånd för prospektering eller utvinning av olja eller gas till havs (prop. 2014/15:64 s. 29). Regeringen anser att det inte har framkommit några skäl för att nu frångå den bedömningen. Undantaget bör därför, i enlighet med vad som föreslås i promemorian, begränsas till att avse tillstånd till sådan utvinning på land av råolja och naturgas som är nödvändig för geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Energiföretagen i Sverige och *SGU* anser att det föreslagna undantaget inte heller bör begränsas till forsknings- och försöksanläggningar. *Energiföretagen i Sverige* anför att CCS-tekniken är mogen för att svenska fullskalanläggningar för bio-CCS ska kunna etableras redan till 2025. Enligt *SGU* kan det bli aktuellt med små kommersiella CCS-anläggningar på land. Regeringen anser att det är angeläget att det föreslagna förbudet inte påverkar möjligheten att genomföra fullskalig CCS-lagring. I enlighet med vad som beskrivs ovan är det viktigt att det finns möjlighet att genomföra tester i motsvarande berggrundlager på land innan kostsamma marina undersökningar genomförs. Syftet med undantaget är att underlätta sådan testning. Regeringen anser därför, till skillnad från *Energiföretagen i Sverige* och *SGU*, att undantaget bör begränsas till forsknings- och försöksanläggningar.

Det föreslagna undantaget innebär därmed att tillstånd ska få ges till sådan utvinning av råolja och naturgas på land som sker i samband med lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid och som görs för forskningsändamål, dvs. forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller

processer för geologisk lagring av koldioxid. Utvinning i dessa fall ska dock endast få ske av tekniska skäl och i den utsträckning som är nödvändig för att koldioxidlagringen ska kunna ske. SGU har angett att den mängd kolväten som kan komma att påträffas i dessa fall bedöms vara liten. Regeringen bedömer det som osannolikt att en forsknings- eller försöksanläggning för geologisk lagring av koldioxid skulle uppföras i syfte att utvinna råolja eller naturgas. Det finns därför, till skillnad mot vad som föreslås gälla för stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som utvinns i samband med utvinning av koncessionsmineral enligt minerallagen, inte anledning att införa bestämmelser om att råolja och naturgas som utvinns i dessa fall ska hanteras som avfall.

När det gäller undantag för forskning för geoenergi som *Luleå tekniska universitet* föreslår finns det enligt regeringens mening inte anledning att införa ett sådant undantag eftersom borrhning efter bergvärme inte omfattas av det föreslagna förbudet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 8.1.

10 Skärpta regler för utvinning i alunskiffer

10.1 Ett lämplighetskrav införs för att få tillstånd till bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer

Regeringens förslag: Bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer får beviljas endast den som är lämplig att utföra sådan bearbetning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kungliga Tekniska högskolan (KTH)*, *Länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands och Jämtlands län* samt *Naturvårdsverket*, är positiva till förslaget om att införa ett lämplighetskrav, men har synpunkter på utformningen av kravet.

Länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands och Jämtlands län anser att den föreslagna bestämmelsen är otydligt formulerad och behöver kompletteras med en vägledning. *Länsstyrelserna i Gotlands, Västra Götalands och Skåne län* anser att krav på sökandens kunskaper om miljörisker och miljöskyddsåtgärder bör innefattas i lämplighetsprövningen.

Kemikalieinspektionen har inga invändningar mot förslaget, men anser att det är angeläget att man vid koncessionsförfarandet när det gäller utvinning ur alunskiffer också beaktar riskerna för föroreningar av grundvatten och dricksvatten som kan skada människors hälsa och miljön.

Några remissinstanser, däribland *SGU*, *Svemin* och *Örebro universitet*, ifrågasätter förslaget om att införa en särreglering av en specifik bergart. *Bergsstaten* och *Svemin* påpekar att detta avviker från minerallagen som innehåller regler avseende undersökning och bearbetning av vissa koncessionsmineral, men däremot inte avseende utvinning ur vissa bergarter.

Örebro universitet anser att det är olyckligt att införa en särskild lämplighetsprövning för en enskild bergart som har figurerat i tydliga markanvändningskonflikter i södra Sverige. Enligt *Örebro universitet* kan

otydigheter kring hur alunskiffer definieras och var det finns leda till att lokala eller regionala myndigheter definierar alunskifferområden enbart utifrån kartunderlag i stället för att titta på den aktuella bergarten. Örebro universitet anser också att införandet av lämplighetskravet även kan skapa oklarheter kring hur potentiella fyndigheter under alunskiffern, t.ex. sandsten och underliggande bergarter, ska hanteras samt att detta skapar en osäkerhet hos de kommersiella aktörerna.

Även *SGU* anser att en särreglering av en viss bergart medför gränsdragningsproblem, vilket enligt *SGU* kan ha en negativ påverkan på bilden av Sverige som effektivt land för prospektering. *SGU* anser vidare att utvinning ur alunskiffer inte kan jämföras med utvinning av olja eller gas och att det därför inte finns skäl att ändra minerallagen. Även *Svemin* anser att förslaget kan leda till tillämpningsproblem. *Svemin* anser vidare att den generella kunskapen gällande utvinning av metaller ur alunskiffer behöver förbättras, men att det är tveksamt vad en lämplighetsprövning av sökanden skulle kunna tillföra om kunskapsläget samtidigt är lågt bland myndigheter och akademien. *Bergsstaten* anser att om det ska införas ett lämplighetskrav så bör det tydliggöras vad som ska beaktas för att lämplighetskravet ska vara uppfyllt.

Stockholms universitet ställer sig frågande till hur sökandens lämplighet kan bedömas, då det i dag inte finns någon beprövad teknisk process för att utvinna kritiska metaller ur alunskiffern på ett miljömässigt hållbart sätt. *Stockholms universitet* anför vidare att ingen av dagens olika utvinningstekniker gör det möjligt att selektivt utvinna en viss metall utan att ett flertal toxiska metaller frigörs och utan att processade skifferrester urlakas och förblir reaktiva under mycket lång tid. Enligt *Stockholms universitet* borde utredningen ha diskuterat om sökanden redan vid ansökan om undersökningstillstånd ska redovisa med vilken teknik man avser att utvinna metallerna ur alunskiffer och undersökningstillstånd bör inte kunna beviljas utan en beprövad, dokumenterad och utvärderingsbar detaljredovisning av utvinningsprocessen.

Bergs kommun och *Åre kommun* vill att lämplighetskravet ska gälla all gruvbrytning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Simrishamns kommun* och *Tomelilla kommun* anser att lämplighetsprövning bör införas redan vid ansökan om undersökningstillstånd.

Kumla kommun anser bl.a. att lagstiftningen ska säkerställa att efterbehandling och återställning av området åligger det företag som förorenat och att företag som ansöker om koncession ska uppvisa att det finns ekonomiska resurser för att förebygga, vidta åtgärder och hantera oförutsedda händelser för att minska negativ miljöpåverkan. Även *Naturvårdsverket* anser att lämplighetskravet ska inkludera ekonomiska förutsättningar för att ta om hand kostnader för avfallshantering inklusive stängning och återställning.

Lunds universitet ser inga hinder med förslaget om ändringar i mineralförordningen (1992:285) utifrån ett geologiskt perspektiv, men anser att termen alunskiffer måste definieras bättre eftersom denna term i Sverige endast används för alunskifferformationer som har en begränsad utbredning och ålder vilket innebär att andra svarta skiffer inte omfattas av begreppet alunskiffer.

Skälen för regeringens förslag: Minerallagen innehöll tidigare en generell bestämmelse om att en förutsättning för bearbetningskoncession

var att sökanden ansågs lämplig att bearbeta fyndigheten. Denna bestämmelse togs bort 1993, förutom vad gäller förvärv av bearbetningskoncession från koncessionshavare och för bearbetningskoncession för olja eller gasformiga kolväten. Syftet med ändringarna var enligt propositionen om ändringen i minerallagen m.m. att skapa bättre generella förutsättningar för prospektering och gruvdrift i Sverige (prop. 1992/93:238 s. 5).

När det gäller olje- och gasfyndigheter ansåg regeringen att lämplighetskravet skulle kvarstå. Detta mot bakgrund av att utvinning av sådana fyndigheter alltid är förenad med avsevärda risker och att verksamheten är särskilt riskfylld med avseende på miljön och arbetarskyddet samt mot bakgrund av att själva fyndigheten kan äventyras genom ett oskickligt beteende till följd av bl.a. bristande kompetens (prop. 1992/93:238 s. 7). Kravet på lämplighet vid förvärv av bearbetningskoncession genom överlåtelse bibehölls med motiveringen att förvärvaren i dessa fall inte har presterat någon malmbevisning, och inte heller på något annat sätt behövt utsätta sig för det risktagande som ligger i all form av prospektering (prop. 1992/93:238 s. 7).

När det gäller alunskiffer så förekommer det inte någon brytning av innovationskritiska metaller och mineral i alunskiffer i Sverige i dagsläget. Någon sådan brytning har inte heller förekommit historiskt. Alunskiffer var tidigare koncessionsmineral men togs bort ur minerallagen 2014 då det inte längre fanns något intresse för bergarten alunskiffer i sig, men däremot för dess olika beståndsdelar.

Den brytning i alunskiffer som tidigare förekommit i Sverige har avsett andra råvaror än de som nu är aktuella för brytning. Historiskt sett har brytningen ofta skett i dagbrott, vilket medfört att stora markarealer tagits i anspråk. Även om utvinning ofta har skett i dagbrott är det inte uteslutet att framtida utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer kan komma att ske genom underjordsbrytning.

Brytning i alunskiffer är förenad med betydande miljörisker, men mot bakgrund av att alunskiffen är komplex i sin sammansättning och då det i dagsläget är osäkert vilken teknik som skulle användas vid en eventuell framtida utvinning ur alunskiffer är dessa risker svårbedömda. Därtill är alunskiffens sammansättning och egenskaper inte enhetlig utan platsspecifik. Centralt för alunskiffens potentiella miljörisker är dess egenskaper och den process som kan bli aktuell vid metall- och mineralutvinning. Alunskiffer innehåller generellt silikater, karbonater och sulfidmineral med ett stort antal spårelement i varierande halter, inklusive uran, samt organiskt material i form av kolväten. De egenskaper hos alunskiffen som potentiellt kan utgöra miljöriskfaktorer är att vittringen av frilagda skifferytor och vittringen av processad skiffer kan leda till att surt lakvatten bildas, vilket ökar mobilitet av ett flertal spårelement i skiffen. Om det inte vidtas tillräckliga skyddsåtgärder för att förhindra att metaller frigörs under utvinningsprocessen och vid den efterföljande deponeringen av processad skiffer kan det få konsekvenser för vattenkvaliteten både för ytvatten och för grundvatten, samt även för den regionala miljön.

Alunskiffer innehåller flera av de innovationskritiska metaller och mineral som är viktiga för att möjliggöra den gröna omställningen med ambitionen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland.

Bearbetning i alunskiffer kommer dock troligen att kräva ny teknik, vilket innebär att det bör ställas krav på både teknisk och miljöteknisk kompetens hos verksamhetsutövare. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att införa bestämmelser i minerallagen som specifikt gäller alunskiffer, trots att alunskiffer i sig inte längre utgör koncessionsmineral. I likhet med vad utredningen föreslår anser regeringen att det bör införas ett lämplighetskrav för den som ansöker om bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer. Bearbetning av ämnen som inte omfattas av minerallagen, såsom t.ex. sandsten, omfattas därmed inte av ett sådant krav.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Simrishamns kommun och Tomelilla kommun anser att det även bör införas lämplighetskrav för den som ansöker om undersökningstillstånd där verksamheten avser alunskiffer. Regeringen konstaterar att det, i fråga om undersökningstillstånd, finns bestämmelser i minerallagen om att undersökningstillstånd inte får beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning, eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete (2 kap. 2 § minerallagen). Syftet med bestämmelserna är att förhindra att rätten att prospektera missbrukas av oseriösa prospektörer. Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte bör införas något lämplighetskrav för den som ansöker om undersökningstillstånd där verksamheten avser alunskiffer. Regeringen anser inte heller, till skillnad från *Stockholms universitet*, att det bör krävas att en verksamhetsutövare redan innan undersökningsarbete påbörjas ska kunna redovisa hur utvinningsprocessen ska bedrivas. Att påbörja utvinning är en utdragen process som ofta tar flera år och det är endast ca en procent av prospekteringsinsatserna som leder till bearbetning (prop. 1992/93:238 s. 7). Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte bör införas krav på en beprövad, dokumenterad och utvärderingsbar detaljredovisning av utvinningsprocessen redan vid ansökan om undersökningstillstånd så som *Stockholms universitet* föreslår. Däremot bör det, i enlighet med utredningens förslag, införas bestämmelser i mineralförordningen om att en ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska innehålla uppgifter om verksamheten avser undersökning i alunskiffer. På så sätt blir det möjligt att i ett tidigt skede identifiera och även följa upp verksamhet som avser alunskiffer.

Lämplighetskravet bör, som utredningen föreslår, omfatta sökandens lämplighet att bedriva bearbetningen samt sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja den tänkta brytningen. Utgångspunkten bör vara att koncession ska meddelas endast den som har förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten. När det gäller sökandens lämplighet innebär det att sökanden rent allmänt ska vara lämplig att bedriva bearbetning i alunskiffer. I likhet med vad som t.ex. gäller för överlåtelse av bearbetningskoncession bör det dock inte krävas att sökanden ensam ska ha förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten, utan lämplighetskravet anses uppfyllt om sökanden i samverkan med andra kan åstadkomma en ändamålsenlig bearbetning.

Kravet på malmbevisning förutsätter kompetens och omfattande resurser hos sökanden. Att undersöka en fyndighet fram till bearbetningskoncession kostar vanligtvis tiotals miljoner kronor. Till detta kan läggas att det ekonomiska utbytet av insatserna alltid är mycket osäkert. I enlighet

med vad som har redogjorts för ovan är det endast ca en procent av prospekteringsinsatserna som leder till bearbetning. Härtill kommer att det vid tidpunkten för ansökan om bearbetningskoncession sällan är klarlagt om fyndigheten är omedelbart brytvärd. Regeringen uttalade i prop. 1992/93:238 s. 7 att dessa förhållanden gör att det kan anses uteslutet att någon som inte har tekniska och ekonomiska förutsättningar för att exploatera en fyndighet skulle kunna eller ens vilja försöka uppfylla kravet på malmbevisning. Det finns inte anledning att nu frånga denna bedömning.

Som har redogjorts för ovan är utvinning i alunskiffer förenad med betydande miljörisker samtidigt som det i dagsläget inte går att säga vilken eller vilka tekniker som kan komma att användas vid en framtida utvinning i alunskiffer. Detta innebär att det kommer att krävas att den som vill utvinna koncessionsmineral i alunskiffer har tillräcklig kompetens och förmåga att bedriva bearbetning i alunskiffer. Regeringen anser därför att lämplighetsbedömningen, utöver sökandens förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten så som den framgår av malmbevisningen, även bör innefatta en bedömning av sökandens lämplighet i övrigt att bearbeta fyndigheten. I denna bedömning ingår att ta ställning till sökandens miljötekniska kompetens. *Stockholms universitet* ifrågasätter hur sökandens lämplighet kan bedömas då det i dag inte finns någon beprövad teknisk process för att utvinna kritiska metaller ur alunskiffer på ett miljömässigt hållbart sätt. Regeringen anser dock att lämplighetsbedömningen inte bör utgå från att vissa specifika metoder ska användas, utan bedömningen får göras utifrån den i varje enskild ansökan beskrivna tekniken i förhållande till alunskiffers sammansättning och egenskaper på den aktuella platsen. Mot den bakgrunden anser regeringen även att det för närvarande inte finns behov av en sådan vägledning som länsstyrelserna i *Dalarnas*, *Gotlands* och *Jämtlands* län efterlyser. När det gäller kostnader för avfallshantering och kostnader för stängning och återställning är detta något som uppkommer vid all gruvbrytning. Regeringen anser mot den bakgrunden att det inte bör införas bestämmelser om detta som specifikt rör utvinning i alunskiffer.

10.2 Nytt krav på underrättelse i de fall bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruk

Regeringens bedömning: Det bör i förordning införas en skyldighet för bergmästaren att efter samråd med länsstyrelsen underrätta Statens jordbruksverk respektive Skogsstyrelsen om bearbetningen kan antas medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att bestämmelsen om underrättelseskyldighet ska införas i minerallagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Energimarknadsinspektionen*, *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Försvarmakten*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i*

Falun, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Statens geotekniska institut, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska kraftnät, Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) och Kemikalieinspektionen, har inga synpunkter på förslaget.

Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Energimyndigheten är positiva till förslaget. Skogsstyrelsen anser att genom ändringen säkerställs, bättre än i dag, att skogs- och jordbrukets intressen beaktas vid bergmästarens prövning av en ansökan om bearbetningskoncession. Enligt Skogsstyrelsen har de nuvarande bestämmelserna inte kunnat tillämpas i praktiken eftersom Skogsstyrelsen och Jordbruksverket saknat information om när någon ansökt om koncession inom skogs- eller jordbruksmark. Skogsstyrelsen anser vidare att behovet av att dessa intressen beaktas är särskilt stort vid utvinning ur alunskiffer eftersom flera av de miljöeffekter som kan förutses har betydelse för de areella näringarna samt mot bakgrund av att förekomsten av alunskiffer ofta sammanfaller med skogsområden med höga naturvärden.

Enligt Länsstyrelsen i Jämtlands län får bestämmelsen en ökad betydelse i Jämtlands län eftersom betydande alunskifferförekomster sammanfaller med jordbruksmark av högsta värde. Länsstyrelsen anser att förslaget bör utvecklas vidare och även inkludera utredning om väsentlig skada på dricksvattenförsörjningen samt att även rennäringens intressen bör omfattas av bestämmelserna i 8 kap. 6 a § minerallagen. Länsstyrelsen föreslår vidare, för att beslutsunderlaget inför bedömningen av påverkan på riksintresse ska bli bättre, att samråd även ska ske med Sametinget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har inget att invända mot förslaget, men anser att det bör övervägas om det i stället bör föreskrivas att ett förordnande om behövlig utredning ska kunna meddelas direkt av länsstyrelsen eftersom detta skulle vara mer ändamålsenligt och ge en effektivare process.

Inte heller Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) har något att invända mot förslaget, men poängterar att för att den avsedda uppföljningen ska kunna ske är det väsentligt att Bergsstaten under bland annat remissförfarandet uppmärksammar indikationer på att ansökan avser fyndigheter i alunskiffer.

Några remissinstanser, däribland Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) och Länsstyrelsen i Gotlands län anser att förslaget i princip utgör ett förtydligande av gällande regelverk. Länsstyrelsen i Gotlands län anser vidare att det inte framgår hur eller på vilket underlag bedömningen ska göras eller vilka konsekvenserna blir av bedömningen att väsentlig skada på jord- och skogsbruket uppstår. Naturvårdsverket anser att det föreslagna tillägget är av begränsad betydelse eftersom det i samråds-kretsen för avgränsningssamrådet ingår bl.a. statliga myndigheter som kan antas bli berörda av verksamheten. Enligt Naturvårdsverket bör Jordbruksverket och Skogsstyrelsen redan i avgränsningssamrådet ha fått information om den planerade verksamheten för det fall bearbetningen kan antas medföra skada på jord eller skogsbruket. Naturvårdsverket anser vidare att utredningen i sin analys av prövningsprocessen inte har tagit hänsyn till att ett meningsfullt avgränsningssamråd enligt 6 kap. 31 § miljöbalken ska ha hållits innan verksamhetsutövaren utformar

miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga ansökan om bearbetningskoncession.

Även *Bergs kommun* anser att den föreslagna ändringen har begränsad betydelse eftersom den ansvariga myndigheten blir medveten om att en gruva kan påverka jordbruket negativt redan under den nuvarande tillståndprocessen. Enligt *Bergs kommun* är den fråga som bör ställas i stället om behovet av en gruva är så stort att jordbruksmark måste offras för all överskådlig framtid. Detta eftersom en gruva i alunskiffer där halterna av malmmineralen är låga medför stora dagbrott, ytkrävande anrikningsverk, sedimentationsbassänger och sandmagasin med stor utbredning.

Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och *Tillväxtanalys* är negativa till förslaget. Naturskyddsföreningen anser att förslaget snarare utgör ett förtydligande än skärpningar och att det därmed är otillräckligt. Tillväxtanalys avstyrker förslaget mot bakgrund av att avvägningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken rör en principiell fråga som även gäller annan gruvbrytning än brytning i alunskiffer. Tillväxtanalys ifrågasätter vidare om det är lämpligt att utforma regelverket utifrån varje enskild verksamhet.

Enligt *LRF* är det mycket osannolikt att den föreslagna ändringen skulle ha någon effekt på de verkliga utmaningar som boende, det lokala näringslivet, kommuner samt miljö och hälsa står inför när prospektering och gruvetablering kommer på tal. Enligt *LRF* är skyddet för jord- och skogsbruk i miljöbalken i dag inte tillräckligt för att resursen jordbruksmark ska stå sig mot andra intressen vid en planerad exploatering.

KTH anser att det bör övervägas om brytning i alunskiffer ska prövas enligt samma regelsystem som täkter av exempelvis grus och torv. Detta med hänsyn till den målkonflikt som kan uppkomma mellan Sveriges och EU:s målsättningar när det gäller försörjningen av metaller och mineral för omställningen till ett mera hållbart samhälle och målsättningar för livsmedel, skogsbruk, rennäring, vattenförsörjning, turism och rekreation.

Kungl. vetenskapsakademien anser att det, med tanke på de stora ingreppet det kan bli fråga om och de osäkerheter som finns kring process och avfallshantering, bör övervägas om även markägare ska få möjligheter att begära ytterligare utredning enligt 8 kap. 6 a § minerallagen.

Skälen för regeringens bedömning: Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession prövas enligt 8 kap. 1 § minerallagen av bergmästaren. Av 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen framgår att om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar ska 3 och 4 kap. miljöbalken (bestämmelser om hushållning med bl.a. mark- och vattenområden) tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Av femte stycket framgår att i ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Av propositionen om ändringar i minerallagen (prop. 1991/92:161 s. 8) framgår att det är viktigt att den avvägning som numera görs enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsärendet är allsidig och övergripande samt att det är viktigt att det finns ett ordentligt beslutsunderlag och att miljöaspekterna får en grundlig belysning och beaktas i beslutet.

Bestämmelserna i 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken medför bl.a. skyldigheter för den som ska bedriva verksamheten att samråda om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas (avgränsningssamråd). Avgränsningssamrådet ska genomföras inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och innebär att den som avser att bedriva verksamheten samråder om verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om miljökonsekvensbeskrivningens utformning och innehåll (6 kap. 29 § miljöbalken). Avgränsningssamrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten (6 kap. 30 § miljöbalken). Vidare ska avgränsningssamrådet påbörjas och samrådsunderlaget lämnas i så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan (6 kap. 31 § miljöbalken). Bergmästaren ska i fråga om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger (8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen). Länsstyrelsen ska i koncessionsärendet göra en avvägning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken mellan intresset av att bearbeta fyndigheten och motstående intressen, exempelvis jord- och skogsbruket. Bestämelsen tar således sikte på den avvägning som ska göras enligt hushållningsbestämmelserna, och inte på frågor som ska avgöras vid miljötillståndsprövningen.

I 8 kap. 6 a § minerallagen finns bestämmelser som innebär att om någon söker koncession på en fyndighet får ett förordnande om behövlig utredning meddelas om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket och om frågan inte kan bedömas på annat sätt. Förordnande meddelas av Jordbruksverket beträffande jordbruket och av Skogsstyrelsen beträffande skogsbruket. Samråd ska ske med länsstyrelsen innan förordnande meddelas.

För att bedöma den inverkan en koncession kan få på andra intressen behöver länsstyrelsen, i enlighet med vad som har redogjorts för ovan, inhämta uppgifter från berörda myndigheter. Det är först om de uppgifter som länsstyrelsen har inhämtat i ärendet inte ger tillräckligt underlag för att göra en avvägning enligt miljöbalken som förordnande om utredning enligt 8 kap. 6 a § minerallagen får meddelas. Syftet med samrådet är därmed att utröna om länsstyrelsen har tillräckligt underlag för intresseavvägningen som numera görs enligt miljöbalken (prop. 1991/92:161 s. 11).

Jord- och skogsbruket är enligt 3 kap. 4 § miljöbalken av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. I fråga om skogsmark som har betydelse för skogsnäringen gäller enligt samma bestämmelse att den så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. Områden som har betydelse för jord- och skogsbruket har således ett starkt skydd även om de inte utgör riksintressen.

Brytning i alunskiffer kan innebära verksamhet i dagbrott, vilket medför att stora markarealer kan komma att tas i anspråk. Detta kan i sin tur leda till att olika markanvändningsintressen kan komma att ställas mot varandra. Alunskiffer förekommer bl.a. i områden med aktivt jordbruk och i vissa fall skogsbruk. Detta innebär en risk för att utvinningsverksamheten kan komma att medföra en påverkan på jordbruket och den nationella livsmedelsproduktionen, liksom på skogsbruket.

Enligt uppgifter från bergmästaren, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län har bestämmelsen i 8 kap. 6 a § minerallagen inte tillämpats i praktiken, i vart fall inte i närtid. Några remissinstanser menar att berörda myndigheter ändå bör ha fått information om verksamheten redan i samband med avgränsnings-samrådet. Av uppgifter från Skogsstyrelsen framgår dock att Skogsstyrelsen och Jordbruksverket inte har fått information om när någon har ansökt om koncession inom skogs- eller jordbruksmark.

Mot bakgrund av det anförda gör regeringen, i likhet med utredningen, bedömningen att det bör införas bestämmelser om att bergmästaren, efter samråd med länsstyrelsen, ska underrätta Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket. Det finns dock inte skäl att, som utredningen föreslår, reglera frågan i minerallagen utan bestämmelserna bör i stället tas in i förordning.

Genom de föreslagna ändringarna tydliggörs hur Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen ska uppmärksammas på frågor som rör påverkan på jord- och skogsbruket, vilket kan förbättra förutsättningarna för myndigheterna att fånga upp dessa frågor under prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession. Enligt regeringens mening har det inte kommit fram skäl att, så som Länsstyrelsen i Östergötlands län föreslår, införa bestämmelser om att ett förordnande av behövlig utredning ska kunna meddelas direkt av länsstyrelsen.

Den nuvarande bestämmelsen om förordnande om behövlig utredning är inte begränsad till bearbetning av något visst mineral, utan gäller samtliga koncessionsmineral enligt minerallagen. Regeringen anser att detta bör gälla även fortsättningsvis. Den föreslagna bestämmelsen om underrättelseskyldighet bör därför inte bara gälla bearbetning i alunskiffer, utan all bearbetning enligt minerallagen. En ansökan som gäller bearbetning i alunskiffer kommer dock att uppmärksammas särskilt eftersom en ansökan om bearbetningskoncession framöver – efter de ändringar i mineralförordningen som regeringen avser att göra – ska innehålla uppgift om verksamheten avser bearbetning i alunskiffer, se närmare om detta i avsnitt 10.1.

Länsstyrelsen i Jämtlands län föreslår att det även införs bestämmelser som inkluderar påverkan på dricksvattenförsörjningen och rennäringen och att det görs ett tillägg som innebär att samråd även ska hållas med Sametinget. Regeringen konstaterar att utredningen inte har lämnat något sådant förslag och anser att det i nuläget inte har framkommit tillräckliga skäl för att vidta några åtgärder med anledning av länsstyrelsens synpunkter i denna del. Regeringen gör motsvarande bedömning när det gäller det som Kungl. vetenskapsakademien föreslår om att det även införs bestämmelser om att markägare ska få begära att ytterligare utredning inhämtas. Mot bakgrund av att bearbetning i alunskiffer görs i syfte att

utvinna metaller och mineral, och inte för att komma åt alunskiffern i sig, anser regeringen vidare att bearbetning i alunskiffer inte bör prövas enligt samma regelsystem som täkter för grus och torv så som *KTH* föreslår.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i minerallagen och miljöbalken ska träda i kraft den 1 juli 2022.

När det gäller minerallagen ska äldre föreskrifter fortsätta att gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner samt ärenden om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

I fråga om miljöbalken ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för mål om tillstånd i mark- och miljödomstolen eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

Äldre föreskrifter ska även gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd enligt miljöbalken som har beviljats före ikraftträdandet om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning. Äldre föreskrifter ska också gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som beviljats efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det föreslås inte några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har synpunkter på förslaget i denna del.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens när det gäller bestämmelsernas utformning. I promemorian gjordes dock en annan tolkning av bestämmelsernas innebörd.

Remissinstanserna: Endast *Bergsstaten*, *Stockholms universitet* och *Svevin* har synpunkter på förslaget i denna del.

Bergsstaten anser att övergångsbestämmelserna som gäller förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner enligt mineralagen behöver förtydligas. Enligt *Bergsstaten* kan de föreslagna bestämmelserna innebära att bestämmelserna om förlängning ska vara fortsatt tillämpliga på tillstånd som avser stenkol, olja och gasformiga kolväten

trots att så inte tycks vara avsikten. Bergsstaten framhåller också att det finns undersökningstillstånd som omfattar stenkol trots att tillståndshavaren bedriver prospektering efter andra koncessionsmineral och att övergångsbestämmelserna därför bör utformas så att förlängning fortfarande är möjlig för undersökningstillstånd som, på grund av bestämmelserna i 1 kap. 5 § minerallagen, endast indirekt omfattar stenkol.

Stockholms universitet anser att det framstår som en rimlig avvägning att tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet eller tillstånd som beviljas efter ikraftträdandet men där ansökan om tillstånd har inletts före ikraftträdandet inte omfattas av de föreslagna lagändringarna eftersom det annars kan uppkomma krav på ersättning från berörda verksamheter. Enligt *Stockholms universitet* bör det dock övervägas om det behövs en tillfällig och skyndsam lagstiftning som inte gör det möjligt att ge in nya ansökningar om tillstånd och koncession före den 1 juli 2022. Syftet med en sådan lagstiftning skulle enligt *Stockholms universitet* vara att förhindra att någon som önskar exploatera en fyndighet ger in en ansökan före den 1 juli 2022 enbart för att kunna kringgå förbudet.

Sveamin har inga synpunkter på de föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i sig, men påtalar vikten av att bestämmelserna inte utformas på ett sådant sätt att Sveriges attraktivitet för investeringar i prospektering av metaller nödvändiga för klimatteknologier och hållbart samhällsbyggande påtagligt skadas.

Skälen för regeringens förslag

Tidpunkt för ikraftträdande

Förbudet föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Regeringen anser inte, så som *Stockholms universitet* föreslår, att det bör införas en tillfällig och skyndsam lagstiftning som förhindrar att nya ansökningar om tillstånd och koncession görs före den 1 juli 2022.

Övergångsbestämmelser i minerallagen

De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre ska omfattas av bestämmelserna i minerallagen. Det kommer därmed inte längre att vara möjligt att få undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession avseende dessa mineral om ansökan görs efter ikraftträdandet. Ändringarna innebär också att det införs ett lämplighetskrav för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning av koncessionsmineral i alunskiffer.

Det finns i dagsläget inte några gällande undersökningstillstånd som avser olja eller gas, men däremot en pågående ansökan om undersökningstillstånd som avser gas. Det finns en giltig bearbetningskoncession som avser utvinning av gas.

När det gäller stenkol finns det inget giltigt tillstånd eller några pågående ansökningar som specifikt avser stenkol. Däremot finns det i dagsläget 585 gällande tillstånd där det huvudsakliga syftet inte är att prospektera efter stenkol, men där tillståndshavaren enligt minerallagen har rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral förutom olja, gasformiga kolväten och diamant. Samtliga giltiga undersökningstillstånd är därmed sådana tillstånd som indirekt omfattar stenkol.

Det är enligt regeringens mening viktigt att övergångsbestämmelserna utformas så att de inte leder till att möjligheterna att utvinna andra mineral än stenkol, olja och gas försvåras. Det måste alltså som *Bergsstaten* framhåller vara möjligt att förlänga undersökningstillstånd som endast indirekt gäller stenkol. Den i promemorian föreslagna bestämmelsen om att äldre föreskrifter ska gälla för undersökningstillstånd som beviljats före ikraftträdandet innebär, som *Bergsstaten* också framhåller, att det, till skillnad från vad som sägs i promemorian, kommer att vara möjligt att, efter ikraftträdandet, förlänga även sådana tillstånd som specifikt avser stenkol, olja eller gasformiga kolväten. Detta framstår enligt regeringens mening som en rimlig ordning. Det är dock viktigt att lyfta fram att den som har ett sådant tillstånd däremot inte kommer att kunna få bearbetningskoncession eller tillstånd enligt miljöbalken för provbrytning eller fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet om ansökan görs efter den 1 juli 2022. När det gäller undersökningstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet anser regeringen således att äldre föreskrifter bör fortsätta att gälla. Motsvarande bedömning gjordes i samband med införandet av förbudet mot utvinning av uran (se prop. 2017/18:212 s. 19).

Som har redogjorts för ovan finns det i dagsläget en bearbetningskoncession som avser gas. Äldre föreskrifter bör på motsvarande sätt gälla för bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter bör också gälla för undersökningstillstånd som beviljas efter ikraftträdandet, men där ärendet om undersökningstillstånd har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Även i detta fall gäller att den som beviljas ett undersökningstillstånd efter ikraftträdandet inte kommer att kunna få bearbetningskoncession eller tillstånd till provbrytning eller fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet om ansökan görs efter ikraftträdandet.

Vid en ansökan om bearbetningskoncession ställs stora krav på att sökanden redovisar detaljerade uppgifter om undersökningresultaten i området och de ekonomiska förutsättningarna för utvinning och bearbetning av fyndigheten. En ansökan om bearbetningskoncession föregås därmed av betydande arbetsinsatser och investeringar från sökanden. Äldre föreskrifter bör därför vara tillämpliga även på bearbetningskoncessioner som beviljas efter ikraftträdandet om ärendet har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Detta innebär att den som ansöker om bearbetningskoncession före ikraftträdandet och därefter beviljas bearbetningskoncession har möjlighet att kunna gå vidare mot fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet. För att påbörja gruvverksamhet krävs dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Även för dessa tillstånd gäller att ansökan måste göras före ikraftträdandet för att den ska kunna prövas enligt äldre föreskrifter.

När det gäller lämplighetskravet för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer innebär de föreslagna övergångsbestämmelserna att lämplighetskravet kommer att gälla för ärenden om bearbetningskoncession som inleds efter ikraftträdandet. Regeringen anser att det även framstår som lämpligt att ärenden om undersökningstillstånd som har inletts före ikraftträdandet prövas enligt de bestämmelser som gällde när ärendet inleddes. Äldre föreskrifter bör därför vara tillämpliga på ärenden om undersökningstillstånd som inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Regeringen anser också att äldre föreskrifter ska gälla för

ärenden om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Motsvarande bedömning gjordes i samband med införandet av förbudet mot utvinning av uran (se prop. 2017/18:212 s. 19).

Övergångsbestämmelser i miljöbalken

De föreslagna ändringarna innebär att tillstånd inte längre ska få ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja. Tillstånd ska dock fortfarande få ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Tillstånd ska inte heller få ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas. På motsvarande sätt som för stenkol, brunkol eller skifferolja ska dock tillstånd få ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av andra mineral ska kunna ske. Det föreslås vidare att undantag görs för tillstånd till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

I dagsläget finns det inte några gällande miljötillstånd för stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Det finns ett företag som har ansökt om miljötillstånd för utvinning av gas. Ansökan har avslagits av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation men beslutet har i dagsläget inte fått laga kraft.

I fråga om mål eller ärenden om tillstånd som har inletts i mark- och miljöödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts gör regeringen följande bedömning. Gruv- och utvinningsverksamhet är kostsamma verksamheter som kräver betydande planering och investeringar. Processen från de första åtgärderna till dess att en fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet är i drift tar vanligtvis flera år och är förenat med avsevärda arbetsinsatser och ekonomiska investeringar. Kostnaden för att undersöka ett område och förbereda gruvdrift är hög i förhållande till de ekonomiska riskerna om man jämför med etablering av annan industriell verksamhet. Gruvnäringen är därför om möjligt i ännu högre grad än annan industriell verksamhet beroende av fasta och långsiktiga spelregler (prop. 1992/93:238 s. 9).

Enligt 2 kap. 2 § minerallagen ska undersökningstillstånd meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral. Detta innebär att sökanden redan i samband med ansökan om undersökningstillstånd måste lägga fram någon form av utredning som visar att det finns någon indikation på att något koncessionsmineral förekommer i området. Av bestämmelsen framgår också att undersökningstillstånd inte får beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare visat sig olämplig att bedriva

undersökningsarbete. Därtill ställs det utökade krav på sökande som avser att prospektera efter olja och gasformiga kolväten, både i fråga om resurser och lämplighet. För att få påbörja själva undersökningsarbetet efter att undersökningstillstånd har meddelats krävs dessutom att tillståndshavaren ställer ekonomisk säkerhet avseende ersättning till mark- och sakägare för skada eller intrång som kan uppstå. Det krävs vidare att en arbetsplan upprättas som innehåller bl.a. en arbetsredogörelse och tidsplan för arbetet (3 kap. 5 § och 2 kap. 10 § minerallagen).

Kravet på malmbevisning i samband med en ansökan om bearbetningskoncession förutsätter kompetens och omfattande resurser hos sökanden. Att undersöka en fyndighet fram till bearbetningskoncession kostar vanligtvis tiotals miljoner kronor. Vid tidpunkten för ansökan om bearbetningskoncession är det dessutom sällan klarlagt om fyndigheten är omedelbart brytvärd. Det kan anses uteslutet att någon som inte har tekniska eller ekonomiska förutsättningar för att exploatera en fyndighet skulle kunna eller ens vilja försöka uppfylla kravet på malmbevisning (prop. 1992/93:238 s. 7).

Även i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ställs höga krav på sökanden. Vid prövning av en ny verksamhet ska sökanden beskriva hur hela den planerade verksamheten är tänkt att bedrivas, bl.a. vilken omgivningspåverkan och resursförbrukning som verksamheten kommer att medföra, samt vilka skyddsåtgärder som föreslås för att klara gällande krav och andra begränsningar som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas med en acceptabel omgivningspåverkan. Eftersom ansökan rör verksamhet som ger upphov till avfall ska det även finnas en beskrivning av hur avfallet kommer att tas om hand och hur det kommer att säkerställas att detta sker miljömässigt säkert i ett långsiktigt perspektiv.

I de fall där undersökningstillstånd och bearbetningskoncession har meddelats har den planerade verksamheten således redan kommit en bit på väg och beslut om omfattande investeringar har fattats. Även en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken kräver omfattande resurser från sökanden. För de enstaka företag som kan komma att drabbas av förbudet skulle det medföra orimliga konsekvenser om de mångåriga investeringarna som gjorts skulle visa sig vara bortkastade. Mot den bakgrunden bör äldre föreskrifter tillämpas på ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken som har inletts före ikraftträdandet. Genom de föreslagna övergångsbestämmelserna säkerställs därmed att företag som lagt ned betydande resurser och gjort mångåriga investeringar får rimliga möjligheter att fortsätta sin verksamhet (se vidare i avsnitt 12.3 om egendomsskyddet). De flesta mineralutvinningsverksamheter förändras över tid. För eventuella miljötillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, kan det därmed finnas behov av att ändra eller ompröva dessa utifrån behov som kan uppstå under verksamhetens gång. Det kan t.ex. vara fråga om utbyte av teknik och annan utrustning eller andra omställningar som inte ryms under det befintliga tillståndet. Det är angeläget att verksamheter som har beviljats miljötillstånd före ikraftträdandet, eller där målet eller ärendet om tillstånd inletts före ikraftträdandet, inte påverkas negativt av de föreslagna bestämmelserna. Ett hinder mot att meddela ändringar i befintliga tillstånd kan också få

negativa konsekvenser för miljön, då implementering av ny teknik ofta innebär förbättrad miljöprestanda. Regeringen anser därmed att det finns ett behov av att införa övergångsbestämmelser som reglerar detta. Därför bör äldre föreskrifter gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet. Regeringen anser vidare att övergångsbestämmelserna inte bör gälla ändring eller omprövning av verksamheten som innebär att verksamhetens omfattning utökas, t.ex. i fråga om ökad produktionsmängd. Detta innebär att det inte ska vara möjligt att genom omprövning eller ändring av ett redan beviljat tillstånd utöka verksamhetens omfattning efter förbudets ikraftträdande.

Information om innebörden av förbudet och dess konsekvenser

Bergsstaten behöver i god tid innan författningsändringarna träder i kraft gå ut med tydlig information till innehavare av undersökningstillstånd om att tillstånd för bearbetningskoncession inte kan lämnas efter utförda undersökningsarbeten om ansökan görs efter ikraftträdandet och att tillstånd enligt miljöbalken inte kan lämnas om ansökan görs efter ikraftträdandet. Även innehavare av bearbetningskoncession bör underrättas om att tillstånd enligt miljöbalken endast kan lämnas om ansökan görs före ikraftträdandet. Även branschorganisationer kommer att behöva gå ut med sådan information till sina medlemmar. Bergsstaten bör därutöver fortlöpande informera branschen om innebörden av ett förbud och dess konsekvenser. Detta kan exempelvis ske via myndighetens webbplats.

12 Konsekvenser

12.1 Konsekvenser för myndigheter

De föreslagna författningsändringarna innebär att det inte längre ska vara möjligt att få undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för stenkol, olja eller gasformiga kolväten. Det ska inte heller vara möjligt att få tillstånd enligt miljöbalken för gruv- eller utvinningsverksamhet avseende stenkol, brunkol eller skifferolja eller för utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas utom i vissa undantagsfall. Bergsstaten, som är en organisatorisk enhet vid SGU och ett s.k. särskilt beslutsorgan, handlägger ansökningar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Mark- och miljödomstolen och länsstyrelsens miljöprövningsdelegation handlägger ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken.

I dagsläget bedrivs det ingen gruvverksamhet avseende stenkol, brunkol eller skifferolja, och vad gäller undersökning och utvinning av råolja och naturgas så är antalet ansökningar få. De föreslagna lagändringarna kommer därmed endast ha en begränsad påverkan på verksamheten hos de berörda myndigheterna. Behovet av resurser till dessa myndigheter bör därmed inte påverkas av de föreslagna författningsändringarna.

Förslaget om lämplighetskrav för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer kommer att innebära utökad administration för bergmästaren. Detsamma gäller för förslaget att bergmästaren efter samråd med länsstyrelsen ska underrätta Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen i de fall en ansökt bearbetning kan antas medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket. Eftersom antalet ansökningar gällande verksamhet i alunskiffer i dag är begränsat bedöms de nu tillkommande arbetsuppgifterna också bli begränsade. Även förslaget att det i ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska anges om verksamheten avser undersökning eller bearbetning i alunskiffer påverkar bergmästarens verksamhet. Uppgiften i ansökan ska registreras hos bergmästaren som därmed ska utföra en ny, men begränsad, arbetsuppgift.

En utökad tillämpning av bestämmelsen i 8 kap. 6 a § minerallagen om att Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska förordna om behövlig utredning kan innebära ökad administration hos dessa myndigheter. Denna bedöms dock bli begränsad.

Samtliga förslag bedöms ligga inom ramen för myndigheternas nuvarande uppdrag. Eventuella ökade kostnader ska rymmas inom myndigheternas befintliga utgiftsram.

12.2 Konsekvenser för företag

I Sverige är verksamhet avseende råolja och naturgas med prospektering och utvinning en liten näring. Det är ett fåtal företag som i dag bedriver prospekteringsverksamhet och då i huvudsak inriktade på naturgas. Det har inte förekommit vare sig prospektering eller utvinning av stenkol eller brunkol i Sverige på många år. Detta beror på de närmast obefintliga tillgångarna och utvinningsförutsättningarna.

SGU och Bergsstaten har sammanställt underlag från mineralrättsregistret samt annan tillgänglig information när det gäller uppgifter om vilka som innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession beträffande stenkol, olja och gas. Det finns i dagsläget inte något företag som har undersökningstillstånd för olja eller gas. Ett företag har ansökt om undersökningstillstånd för gas.

Ett företag har en beviljad bearbetningskoncession för naturgas, men det pågår i dagsläget inte någon verksamhet kopplad till koncessionen. Ett annat företag har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av naturgas. Ansökan har avslagits av miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen i Dalarnas län. Beslutet har i dagsläget inte fått laga kraft.

När det gäller stenkol finns det inte några gällande tillstånd eller ansökningar om tillstånd där stenkol uttryckligen har angetts i tillståndet. Brunkol omfattas inte av bestämmelserna i minerallagen och det finns därför inte några uppgifter som besvarar frågan om det förekommer någon prospektering efter brunkol.

Det finns i dagsläget inte några tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

Den personal som arbetar på berörda företag kommer i många fall att påverkas av ett förbud. Hur de påverkas beror på om företagen har möjlighet att ändra sin verksamhet och hur kompetensbehoven då ser ut.

Det finns, förutom de företag som är direkt berörda, ett antal företag som utför konsulttjänster eller entreprenadarbeten åt dessa. Det är svårt att göra en bedömning av hur mycket ett förbud skulle påverka dessa företag, men för en enskild verksamhetsutövare kan det få stora konsekvenser. Det kan röra sig om företag och konsulter som utför undersökningsborring eller undermarksarbeten och andra typer av undersökningar. I dagsläget innebär ett förbud en mycket begränsad påverkan, då det enbart är ett företag och småskalig utvinning som berörs. För denna enskilda aktör kan dock konsekvensen bli påtaglig.

För de företag som planerat en utvinningsverksamhet innebär ett förbud en konkurrensnackdel gentemot utländska leverantörer.

Förslagen som avser bearbetning i alunskiffer bedöms sammantaget att ha begränsad påverkan på mineralindustrin i Sverige. De föreslagna författningsändringarna torde innebära begränsade konsekvenser för företag som har gjort investeringar i Sverige. Konsekvenserna torde vara begränsade och i första hand bestå av ökade kostnader samt i viss mån ökad administration.

Hantering av restprodukter

Förbudet kan få konsekvenser för de ekonomiska förutsättningarna att utvinna andra ämnen och mineral ur alunskiffer. Det kan t.ex. handla om kritiska metaller och mineral av vikt för den gröna omställningen i samhället eller gödselämnen. Möjligheten att kunna utveckla biprodukter ur restprodukter efter mineralutvinning för vidare kommersialisering skulle kunna vara av vikt för att få lönsamhet i ett metallutvinningsprojekt som helhet. Om denna möjlighet inte finns kan kostnaderna för omhändertagande av utvinningsavfallet vid gruvbrytning överstiga nettoinkomsterna.

12.3 Offentligfinansiella konsekvenser

Ersättningsanspråk från innehavare av tillstånd

Egendoms skyddet

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får ingen tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose allmänna angelägna intressen. Skyddet mot rådighetsinskränkningar och kravet på att tvångsförfoganden ska tillgodose angelägna allmänna intressen infördes i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt.

I Europakonventionen finns skyddet för äganderätten i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Begreppet egendom enligt artikeln omfattar inte bara äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening utan också faktiska existerande rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter

(prop. 1993/94:117 s. 14). Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Enligt Europadomstolens praxis ska ett ingrepp i egendomsskyddet vara proportionerligt. Europadomstolen har även lagt vikt vid den enskildes legitima förväntningar, dvs. vad den enskilde med fog haft att räkna med i en viss situation.

Enligt förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen är rådhetsinskränkningar sådana begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja främst sin fasta egendom som följer av t.ex. planlagstiftning och naturvårdslagstiftning och som inte utgör expropriation eller annat sådant förfogande. Grundlagsskyddet omfattar inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt, utan även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt (prop. 1993/94:117 s. 49). Fri- och rättighetskommittén gjorde i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor bedömningen att mycket talar för att en koncession att ta mineral eller liknande på annans fastighet omfattas av egendomsskyddet (se SOU 1993:40, del A s. 47).

I samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes gjorde regeringen bedömningen att ett undersökningstillstånd inte kan jämföras med koncession (se prop. 2017/18:212 s. 21).

Av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen följer att huvudregeln är att ersättning ska utgå då det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I fråga om ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande gäller sedan den 1 januari 2011 att full ersättning ska betalas. Bestämmelsen ändrades i syfte att tydliggöra den rådande huvudprincipen om att full ersättning ska betalas vid expropriativa ingrepp (prop. 2009/10:80 s. 167). Förluster som består i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar, t.ex. genom uteblivet tillstånd till grustäkt eller markavvattning är enligt de tidigare förarbetena inte avsedda att vara ersättningsberättigande (prop. 1993/94:117 s. 17).

För att kunna påbörja fullskalig utvinningsverksamhet krävs tillstånd enligt flera lagar. Det är en utdragen process som ofta tar flera år. Prospekteringsverksamhet är vidare förenad med stora ekonomiska risker och det ekonomiska utfallet är alltid osäkert.

Den ekonomiska osäkerheten minskar dock ju längre verksamhetsutövaren kommer i processen mot fullskalig gruvverksamhet. För en verksamhetsutövare som har en beviljad bearbetningskoncession innebär det att denne har en ensamrätt att bryta mineral. Det innebär också att verksamhetsutövaren har kunnat visa att en fyndighet av visst mineral påträffats och att det är sannolikt att brytningen av fyndigheten är ekonomiskt lönsam. Verksamhetsutövaren har därmed ofta kommit en bit på väg mot fullskalig utvinningsverksamhet. Innan utvinning kan påbörjas krävs dock tillstånd enligt miljöbalken och att markanvisning görs. Det finns i dagsläget en gällande bearbetningskoncession för utvinning av naturgas. I dagsläget finns inte något miljöbalkstillstånd eller någon verksamhet kopplad till koncessionen, som beviljades år 2008 och gäller till år 2033.

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna ska äldre föreskrifter fortsätta att gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts före ikraftträdandet. Eventuella meddelade tillstånd enligt miljöbalken kommer att fortsätta att gälla till dess att giltighetstiden går ut och äldre bestämmelser om bl.a. omprövning eller ändring av tillstånd som inte innebär utökning av verksamhetens omfattning ska tillämpas på dessa. Ärenden om tillstånd och ärenden om förlängning av tillstånd som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet av lagändringarna kommer att behandlas i enlighet med de gamla bestämmelserna. Även ärenden om tillstånd enligt miljöbalken som har inletts hos mark- och miljödomstolen eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet kommer att behandlas i enlighet med de gamla bestämmelserna. Några befintliga tillstånd kommer inte att dras in. Ansökningar som rör övriga koncessionsmineral påverkas inte.

Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning än den regeringen gjorde i samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes (se prop. 2017/18:212 s. 21). Därmed görs även nu bedömningen att lagändringarna inte innebär en sådan rådighetsbegränsning som omfattas av rätten till ersättning enligt egendomsskyddet i regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

Energistadgefördraget

Energistadgefördraget (ECT) trädde i kraft i april 1998 och för närvarande är 53 parter, inklusive EU och Euratom, anslutna till fördraget. Sverige har varit anslutet sedan fördraget trädde i kraft.

Syftet med ECT är att upprätta en rättslig ram för att främja långsiktigt samarbete på energiområdet. Fördraget innehåller bestämmelser om investeringar, transitering och samarbete inom energiområdet. I fråga om gjorda investeringar ska de fördragsslutande parterna främja och skapa stabila, förmånliga och klara villkor för utländska investerare och tillämpa principen om mest gynnad nation eller samma system som tillämpas på det egna landets investerare, beroende på vad som är mest förmånligt.

Stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas är samtliga energimaterial som omfattas av ECT. Rättigheter som har meddelats genom koncessioner eller tillstånd med stöd av lag utgör investeringar som omfattas av fördraget. Fördraget, som innebär ett skydd för utländska investerare, innehåller bl.a. bestämmelser om rättvis och skälig behandling (art. 10), vilken innefattar en bedömning av investerarens objektiva förväntningar, och expropriation (art. 13).

Bestämmelsen om expropriation (art. 13) innebär att investeringar tillhörande investerare från en fördragsslutande part, med vissa undantag, inte ska nationaliseras, exproprieras eller göras till föremål för åtgärd eller åtgärder som har motsvarande verkan. Bestämmelsen omfattar både direkt och indirekt expropriation. Indirekt expropriation kan t.ex. ske genom att en produkt förbjuds eller genom att ett tillstånd att bedriva verksamhet återkallas. Om en åtgärd är att bedöma som indirekt expropriation får avgöras från fall till fall.

I enlighet med vad som har redogjorts för ovan påverkar det föreslagna förbudet inte befintliga tillstånd eller ansökningar om tillstånd eller förlängning av tillstånd som har getts in till berörd myndighet före ikraftträdandet. Det görs därmed inte någon annan bedömning i denna del än den som redogjorts för i fråga om egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Avgiftsintäkter

Innehavaren av ett undersökningstillstånd är skyldig att betala en årlig undersökningsavgift till staten. Avgiften bestäms med beaktande av undersökningsområdets storlek och de mineral som omfattas av tillståndet. Avgiften ökar med tillståndets ålder. Undersökningsavgiften är lägre för olja, gasformiga kolväten (naturgas) och diamant, jämfört med för övriga koncessionsmineral. Undersökningsavgiften för ett nytt tillstånd uppgår till två kronor per påbörjad hektar om det avser olja, gas eller diamant. Undersökningsavgiften för övriga mineral uppgår till 20 kronor per påbörjad hektar. Avgiftsintäkter tillförs statskassan via inkomsttitel. Med anledning av den lägre avgiften för undersökningstillstånd för olja och gasformiga kolväten, samt det begränsade antal ärenden som avser dessa ämnen, bedöms ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol råolja, skifferolja och naturgas inte påverka statens budget.

12.4 Konsekvenser för energiförsörjning

Petroleumprodukter, produkter utvunna ur råolja, står enligt Statens energimyndighet för ca 25 procent av använda energibärare i Sverige. I dag är all råvara för olja och andra petroleumprodukter importerade. Användningen av olja för energiändamål har minskat betydligt sedan 1980-talet. Olja används även för andra ändamål än energi, som råvara för plast, smörjmedel och andra oljebaserade produkter.

Naturgasanvändningen i Sverige utgör i dag ca tre procent av energianvändningen. Naturgas används inom flera branscher, främst inom den kemiska industrin, livsmedelsindustrin, jord- och stenindustrin samt järn- och stålindustrin. Dessa fyra branscher svarar för ca 83 procent av industrins naturgasanvändning. Metan, som är huvudbeståndsdelen i naturgas, används som råvara i olika tillverkningsprocesser. Exempel på produkter där metan kan ingå är färger, plaster, möbler och djurfoder. Denna användning motsvarar åtta procent av naturgasanvändningen. All naturgas som används i dag är importerad, med undantag av gas från biogasanläggningar. Införs ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas kommer det i dagsläget inte ha någon större betydelse för Sveriges energiförsörjning. Ett förbud leder dock till att de tillgångar som påvisats och som framför allt bedömts kunna ha ett lokalt värde som energikälla inte kan utnyttjas. Möjligheten att använda dessa naturresurser inom teknisk industri för framställning av andra produkter som exempelvis asfalt, plast eller färg påverkas.

I fråga om försörjningstrygghet kan även Sveriges små förekomster vara av värde, t.ex. vid större störningar i leveranser av kol, olja eller gas.

Sverige är dock redan i dag importberoende och skulle ändå förbli det eftersom mängderna som kan utvinnas här bedöms vara relativt små.

12.5 Miljö- och klimatmässiga konsekvenser

I huvudsak innebär ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas en minskning av risken för förorening av luft, mark och vatten.

Utvinning av råolja respektive naturgas ur brunnar innebär att det krävs en infrastruktur på mark i form av ledningar och vägar. Påverkan förknippad med denna typ av verksamhet bedöms vara i samma omfattning som vid vanlig vägdragning och t.ex. fjärrvärmeledningar. Den mark som skulle tas i anspråk för utvinning kan vid förbud i stället användas för andra ändamål.

Ett förbud kan även vara positivt för lokala och regionala satsningar på naturturism.

De föreslagna lagändringarna som avser bearbetning i alunskiffer bedöms sammantaget få en positiv inverkan främst på det av regeringen beslutade miljömålet Ett rikt odlingslandskap och inte leda till en negativ utveckling för något miljö kvalitetsmål.

Förslaget om att införa ett lämplighetskrav för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer skulle i viss mån kunna minska intresset från andra än etablerade aktörer för prospektering i Sverige, vilket kan få en påverkan på investeringsklimatet. Innovationskritiska metaller och mineral är avgörande för grön energi och annan högteknologisk omställning, vilket i sin tur är av avgörande betydelse för klimatet och samhällsekonomin. Möjligheterna till tillgodogörande av dessa ämnen i Sverige skulle öka försörjningstryggheten. Även om lämplighetskravet på sökanden av bearbetningskoncession kan få en viss påverkan i form av minskad prospektering från andra än redan etablerade företag, bedöms förslagen inte på något avgörande sätt försämra tillgången till innovationskritiska ämnen, eller göra Sverige till ett mindre attraktivt land för prospektering.

I de fall en ansökan om bearbetningskoncession gäller mark som används för jord- eller skogsbruk kan förslaget om att det i mineralförordningen bör införas en skyldighet för bergmästaren att, efter samråd med länsstyrelsen, underrätta Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen i de fall bearbetningen kan antas medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket, komma att i viss mån påverka möjligheten att tillvarata de råvaror i alunskiffern som är av vikt för grön energi och annan högteknologisk omställning samt därtill kopplad försörjningstrygghet. Framtida ianspråktagande av mark kan i viss mån komma att påverkas i de fall det är fråga om mark av väsentlig betydelse för jord- eller skogsbruk. Detta följer emellertid redan av befintlig lagstiftning och kan inte antas förändras till följd av nu aktuella författningsförslag som endast syftar till att underlätta tillämpningen av den befintliga bestämmelsen.

12.6 Konsekvenser för forskning och utveckling

Nuvarande geologiska kunskap om de sedimentära berggrundsområdena i Sverige baseras till merparten på den dokumentation som de prospekterande bolagen rapporterat till SGU i samband med avslutade undersökningar. Utan dokumentation från tidigare prospektering efter olja och gas hade nuvarande bedömningar om geotermi, energilagring och koldioxidlagring blivit betydligt svårare och mer kostsamma. Med ett förbud mot utvinning av kol, olja och gas uteblir informationsinsamling i de aktuella områdena för prospektering. Detta innebär i sin tur att en viktig informationskälla för forskning och utveckling om de geologiska förhållandena i områden som kan vara intressanta för utvinning försvinner.

Ett antal institutioner vid högskolor och universitet bedriver i dag forskning kring geovetenskapliga frågeställningar som rör bl.a. grundvatten, geoenergi och koldioxidlagring.

Även andra angränsande forskningsområden som t.ex. geoenergi kan påverkas av ett förbud. Geotermiska borrhningar har hittills utförts i begränsad omfattning, främst i sydvästra Skåne (Malmö och Lund), och vid Klintehamn på Gotland. Någon olja eller gas påträffades inte vid dessa borrhningar, men det är inte uteslutet att det skulle kunna ske i samband med nya borrhningar i samma områden.

En negativ konsekvens av ett förbud är en risk för minskad kunskap i form av geologisk basinformation och bl.a. grundvattenförhållanden då alla forsknings- och undersökningsinsatser genererar geologisk information samt att generell utveckling av och kunskap om olika borrhnings- och utvinningsmetoder minskar i landet. Det senare är troligen ett litet problem då merparten av teknik och utrustning vid olje- och gasprospektering utvecklas av utländska företag.

För vissa berörda undersökningstillstånd är närheten till angränsande sjösystem som Siljan eller Vättern känslig då dessa också har betydelse för dricksvattenförsörjningen. Ett utvinningsförbud kan vara en signal som stimulerar ökad innovation inom alternativa energilösningar och därmed främjande av klimatomställningen och konkurrenskraftiga företag och näringslivsutveckling på längre sikt.

12.7 Förslagets förenlighet med EU-rätten

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) finns krav på att medlemsstaterna i vissa fall ska anmäla nya författningsförslag eller ändringar av befintliga författningar till Europeiska kommissionen.

Enligt *Kommerskollegium* skulle ändringarna i minerallagen som innebär ett förbud mot att ge undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för olja och gasformiga kolväten och ändringarna i mineralagen som gäller vilka mineral en koncessionshavare ska få tillgodogöra sig kunna vara anmälningspliktiga enligt tjänstedirektivet. Detta skulle enligt *Kommerskollegium* kunna vara fallet om bestämmelserna kan komma att tillämpas på företag som inte är etablerade i Sverige utan endast bedriver tillfällig verksamhet här. När det gäller de föreslagna ändringarna

som innebär skärpning av regelverket för utvinning i alunskiffer, däribland införande av ett lämplighetskrav på den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer har Kommerskollegium dock bedömt att de föreslagna bestämmelserna inte innehåller några krav på tjänsteverksamhet och att anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet därmed inte aktualiseras.

Tjänstedirektivet är endast tillämpligt på krav som särskilt påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. Definitionen av en tjänst enligt tjänstedirektivet omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning. De aktuella ändringarna gäller prospektering och bearbetning enligt minerallagen. Med prospektering avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån arbetet innebär intrång i markägarens eller annan rättighetshavares rätt och med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral (1 kap. 3 § minerallagen). Enligt regeringens mening kan varken prospektering eller bearbetning ses som en sådan tjänsteverksamhet som avses i direktivet. De aktuella ändringarna bedöms därmed inte omfattas av anmälningsplikten enligt tjänstedirektivet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

6 j § Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Trots första stycket får tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett förbud mot att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning beträffande stenkol, brunkol eller skifferolja. Bestämmelsen har utformats med förbudet mot utvinning av uran i 9 kap. 6 i § miljöbalken som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I första stycket anges att tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser stenkol, brunkol eller skifferolja inte får ges. Med gruvdrift eller gruvanläggning som avser stenkol, brunkol eller skifferolja menas gruvverksamhet som är inriktad på att utvinna och ta i anspråk just dessa ämnen, dvs. en kol- eller skifferoljegruva. Med uttrycken brytning, bearbetning och anrikning avses alla de åtgärder som normalt förekommer vid gruvdrift och brytning av stenkol, brunkol eller skifferolja. På motsvarande sätt som gäller beträffande utvinning av uran omfattar bestämmelsen också återvinning eller utvinning av stenkol, brunkol eller skifferolja ur restprodukter från gruvverksamhet (jfr prop. 2017/18:212 s. 24).

Förbudet gäller även alla de åtgärder som förekommer vid provbrytning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Av *andra stycket* följer att tillstånd, trots förbudet i första stycket, får ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas. Här avses t.ex. fall då fyndigheten av ett ämne är belägen under ett berglager som behöver brytas för att tillståndshavaren ska komma åt fyndigheten eller då en fyndighet förekommer tillsammans med ett annat ämne på ett sådant sätt att brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning måste ske i ett sammanhang för att komma åt det mineral som är syftet med verksamheten. Utvinning av andra mineral än stenkol, brunkol eller skifferolja påverkas därmed inte av förbudet.

6 k § *Tillstånd får inte ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.*

Trots första stycket får tillstånd ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för utvinningen av dessa andra mineral.

Trots första stycket får tillstånd ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för en planerad geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål.

Paragrafen, som är ny, reglerar förbud mot att ge tillstånd till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas. Övervägandena finns i avsnitt 8.1 och avsnitt 9.

Bestämmelsens *första stycke*, som anger att tillstånd inte får ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas, har utformats med förbudet mot utvinning av uran i 9 kap. 6 i § miljöbalken som förebild. Bestämmelsen gäller verksamhet som är inriktad på att utvinna och ta i anspråk råolja, skifferolja eller naturgas.

Uttrycken utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning avser alla de åtgärder som normalt förekommer i samband med utvinning av råolja, skifferolja och naturgas. Det är endast sådan bearbetning som sker i samband med utvinningen som omfattas av förbudet. Åtgärder för bearbetning av råolja som inte sker i direkt samband med utvinning, t.ex. bearbetning på olika sätt av importerad råolja, skifferolja eller naturgas, omfattas alltså inte av förbudet.

På motsvarande sätt som gäller beträffande utvinning av uran omfattar bestämmelsen också återvinning eller utvinning av råolja, skifferolja och naturgas ur restprodukter från tidigare utvinning.

Förbudet utgör inte något hinder för fastighetsägare att omhänderta ytligt förekommande naturgas som naturligt tränger ut ur berggrunden eftersom det då inte är fråga om utvinning. Förbudet utgör inte heller något hinder för omhändertagande av råolja eller naturgas som påträffas i samband med borrhning efter vatten eller geoenergi.

Enligt *andra stycket* får tillstånd trots förbudet i första stycket ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller

naturgas som är nödvändig för att utvinningen av dessa andra mineral ska kunna ske. På samma sätt som i regleringen i 9 kap. 6 j om stenkol, brunkol eller skifferolja avses här t.ex. fall då råolja, skifferolja eller naturgas behöver utvinnas för att verksamhetsutövaren ska kunna komma åt det mineral verksamheten syftar till att utvinna. Det kan även vara så att råolja, skifferolja eller naturgas förekommer tillsammans med det mineral som ska utvinnas och att utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning behöver ske av alla mineral i ett sammanhang.

I *tredje stycket* finns ett undantag från förbudet i första stycket som innebär att tillstånd får ges till utvinning på land av råolja eller naturgas för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske. Med lagring för forskningsändamål avses lagring som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer. Undantaget gäller i dessa fall endast sådan utvinning som av tekniska skäl är nödvändig för att den planerade verksamheten med koldioxidlagring ska kunna ske. Det innebär att utvinning av råolja eller naturgas inte får ske av ekonomiska skäl.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för
 - a) mål om tillstånd i mark- och miljödomstol eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts,
 - b) mål eller ärenden om omprövning eller ändring av sådana tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning, och
 - c) mål eller ärenden om ändring eller omprövning av sådana tillstånd som har beviljats efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Enligt *punkt 1* ska lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2022.

Enligt *punkt 2 a* ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för mål eller ärenden om tillstånd som har inletts vid mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

Äldre föreskrifter ska enligt *punkt 2 b* även gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av sådana tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning. Äldre föreskrifter ska enligt *punkt 2 c* också gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av sådana tillstånd som har beviljats efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd inleddes före ikraftträdandet, dvs. sådana tillstånd som har beviljats med tillämpning av övergångsbestämmelserna i punkt 2 a. Även övergångsbestämmelserna i punkt 2 c är begränsad till att gälla endast om omprövningen eller ändringen inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

13.2 Förslaget till lag om ändring i minerallagen

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är elffasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat *och* wollastonit *och*,

3. diamant.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka mineraliska ämnen som är koncessionsmineral. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Ändringarna innebär att stenkol tas bort ur uppräkningslistan i *punkt 2* och att olja och gasformiga kolväten tas bort från *punkt 3*. Stenkol, olja och gasformiga kolväten kommer därmed inte längre vara koncessionsmineral i minerallagens mening.

2 kap. Undersökningstillstånd

Förutsättningar för tillstånd

2 § Undersökningstillstånd *ska beviljas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få tillstånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning *som gäller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att bevilja undersökningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I första stycket görs en språklig ändring.

Tredje stycket ändras på så sätt att olja och gasformiga kolväten tas bort från uppräkningslistan av de mineral för vilka det krävs att sökanden visar att han eller hon är lämplig att bedriva undersökning. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral. Därutöver görs en språklig ändring.

3 kap. Undersökningsarbete

Rätt att bedriva undersökningsarbete utan tillstånd

2 § Om det kan ske utan intrång i nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter *hans eller hennes* medgivande, *någon* annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *som gäller* alla koncessionsmineral utom diamant, dock inte inom områden där *någon* annan har tillstånd eller

koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

Paragrafen reglerar rätten att bedriva undersökningsarbete utan tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Paragrafen ändras på så sätt att olja och gasformiga kolväten tas bort ur uppräknningen av de koncessionsmineral där undersökning, trots bestämmelsen, inte får ske utan undersökningstillstånd. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral. Därutöver görs språkliga ändringar.

4 kap. Bearbetningskoncession

Förutsättningar för bearbetningskoncession

2 § Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *påträffats*, och
2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av *koncessionsmineral i alunskiffer* får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncessionen får inte strida mot *en* detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för bearbetningskoncession. Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och avsnitt 10.1.

I *första stycket* görs en språklig ändring.

Andra stycket ändras på så sätt att lämplighetskravet för den som vill bedriva bearbetning av olja och gasformiga kolväten tas bort. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral. Stycket ändras också på så sätt att det i stället införs ett krav på att koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer endast får beviljas den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning. Lämplighetskravet innebär att den som ansöker om bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer ska kunna visa att han eller hon är lämplig att bedriva bearbetningen och har tekniska och ekonomiska förutsättningar att fullfölja den tänkta brytningen. Utgångspunkten bör vara att koncession ska meddelas endast den som har förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten. Detta innebär att sökanden rent allmänt ska vara lämplig att bedriva bearbetning i alunskiffer. Det bör dock inte krävas att sökanden ensam ska ha förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten, utan lämplighetskravet anses uppfyllt om sökanden i samverkan med andra kan åstadkomma en ändamålsenlig bearbetning. Kravet på malmbevisning i första stycket 1 innefattar en prövning av

sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för att bearbeta fyndigheten.

Utöver sökandens förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten innefattar lämplighetsbedömningen även en bedömning av sökandens lämplighet i övrigt att bearbeta fyndigheten. I denna bedömning ingår att ta ställning till sökandens miljötekniska kompetens. Lämplighetsbedömningen görs utifrån den i varje enskild ansökan beskrivna utvinningstekniken i förhållande till alunskifferns sammansättning och egenskaper på den aktuella platsen.

5 kap. Bearbetning m.m.

Hur undersökningsarbete får bedrivas

3 § Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på mark som inte har anvisats ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

Paragrafen reglerar möjligheten för koncessionshavare att undersöka även andra koncessionsmineral än de som omfattas av koncessionen i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Första stycket ändras på så sätt att olja och gasformiga kolväten tas bort ur uppräkningslistan. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

Hur bearbetning m.m. får utföras

6 § Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *hämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Första och andra styckena gäller inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

Paragrafen reglerar möjligheterna för koncessionshavare att tillgodogöra sig utvunna koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I *andra stycket* görs en språklig ändring.

Tredje stycket är nytt och innebär att koncessionshavaren, trots vad som sägs i första och andra styckena, inte får tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

Utfraktsvägar och stängsel m.m.

8 § Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *ska* hållas öppna. Borrhål till saltfyndigheter *ska* vara försedda med mynningskyl. För

igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka krav som gäller för bl.a. utfraktsvägar och mynningsskydd innan en koncession har upphört att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Ändringen, som är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral, innebär att olje- och gasfyndigheter inte omfattas av bestämmelsen om krav på mynningsskydd. Därutöver görs språkliga ändringar.

6 kap. Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd och koncession

Ändring av villkor

4 § Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får provningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncessioner* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid provningen *ska* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Paragrafen reglerar ändring av villkor för en bearbetningskoncession och för arbete enligt undersökningstillstånd för olja, gasformiga kolväten och diamant. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Första stycket ändras till följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral. Ändringen innebär att olje- och gasfyndigheter inte omfattas av bestämmelsen.

I andra och tredje styckena görs språkliga ändringar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet

b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts

c) ärenden om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 11.

Enligt *punkt 1* ska lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2022.

Enligt *punkt 2* ska äldre föreskrifter fortsätta att gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet och för undersökningstillstånd och bearbetnings-

koncessioner som beviljas efter ikraftträdandet, men där ärendet om tillstånd inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter ska även fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner och ärenden om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

Sammanfattning av betänkandet Utvinning ur alunskiffer – Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71)

Utredningen har analyserat hur regelverket för utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer kan skärpas och tagit fram förslag på regelskärpningar. Vi har även redogjort för vilka metaller och mineral som kan förekomma i alunskiffern i Sverige, sammanställt kunskap om alunskiffers sammansättning och miljörisker förknippande med metall och mineralutvinning ur alunskiffer samt identifierat kunskapsluckor. Utifrån denna kunskapssammanställning föreslår vi ett antal åtgärder för att öka kunskapen om hanteringen av miljörisker i samband med utvinning ur alunskiffer.

Vi har beaktat förslag från andra relevanta utredningar som är under beredning.

Utredningens förslag

Vi har analyserat hur regelverket för utvinning av metaller och mineral från alunskiffer kan skärpas. Utifrån vår analys har vi tagit fram följande förslag som leder till högre krav på den verksamhetsutövare som planerar utvinning ur alunskiffer.

Vi föreslår regelskärpningar som innebär:

- att sökanden i ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession särskilt ska ange om ansökan avser alunskiffer,
- att bearbetningskoncession som avser alunskiffer endast får beviljas den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning och
- att frågan om påverkan på jord- och skogsbruket ska utredas särskilt i koncessionsärendet efter underrättelse från bergmästaren.

Därutöver föreslår vi en myndighetsgemensam vägledning för tillämpning av bestämmelser avseende frågan om påverkan på jord- och skogsbruket. Vi föreslår även ett antal åtgärder för att öka kunskapen kring hantering av de miljörisker som är förknippade med metall- och mineralutvinning ur alunskiffer. Med beaktande av de kunskapsluckor som har identifierats föreslår vi bland annat att information sammanställs i databaser samt forskningsåtgärder.

Grön omställning och behovet av innovationskritiska metaller och mineral

Bakgrunden till uppdraget är ett ökat intresse för prospektering i alunskiffer. De ämnen som efterfrågas är s.k. innovationskritiska metaller och mineral. Det är råvaror som är avgörande för samhällets välfärd, utveckling och gröna omställning.

Riksdagen har satt upp ambitiösa mål för det svenska klimatarbetet och regeringen har som ambition att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. EU har också lanserat den europeiska gröna given, med syfte att göra Europa till världens första klimatneutrala kontinent med nettonollutsläpp 2050.

Den gröna omställningen kommer att kräva omfattande investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering. En nyckelfaktor för utvecklingen av grön teknik är tillgången till innovationskritiska metaller och mineral. Enligt Världsbanken förväntas behovet av metaller och mineral som krävs för sol- och vindkraft samt elektrifiering av transportsektorn öka med flera hundra procent fram till 2050. Exempel på metaller och mineral som behövs är litium, kobolt, grafit och vissa sällsynta jordartsmetaller. EU är i stor utsträckning beroende av import av de flesta av dessa metaller och mineral, i vissa fall upp till 98–100 procent av behovet. Produktionen av många av dessa råvaror är koncentrerad till länder utanför EU, såsom Kina och Kongo-Kinshasa. EU:s importberoende innebär en risk för medlemsstaternas ekonomier och försörjningstrygghet samt även en risk för bristande kontroll över att produktionen uppfyller unionens krav på miljömässig och social hållbarhet.

Den svenska alunskiffern innehåller, i varierande halter, de flesta av de olika metaller och mineral som behövs för den gröna omställningen och som EU i dag är importberoende av. Ämnena förekommer också i gruvavfall och annat avfall. I dag pågår projekt för att de också ska kunna återvinnas ur sekundära källor i framtiden.

Kunskapssammanställning om miljörisker

Det finns ingen pågående brytning av innovationskritiska metaller och mineral i alunskiffer och någon sådan brytning har inte heller tidigare skett i Sverige. När frågan om brytning i alunskiffer nu aktualiseras finns det oro för de miljörisker som är förknippade med verksamheten.

Det är femtio år sedan det senast skedde brytning i alunskiffer i Sverige. Det är viktigt att notera att den brytning i alunskiffer som historiskt bedrivits avsåg andra ämnen och skedde med stöd av annan lagstiftning och bedömdes enligt helt andra miljökrav än vad som gäller i dag.

Utredningen har biståtts av en expertgrupp med flera av landets ledande experter inom relevanta områden. Tillsammans har vi tagit fram ett kunskapsunderlag om alunskiffer och analyserat de miljörisker som finns förknippade med alunskiffers egenskaper och utvinning av metaller och mineral ur bergarten.

De egenskaper hos alunskiffern som potentiellt kan utgöra miljöriskfaktorer är förekomst och vittring av sulfider samt förekomsten och utlakning av uran, och dess dotter-isotoper. Vittring av sulfider kan leda till att surt lakvatten bildas vilket ökar mobilitet av ett flertal metaller. Vilka grundämnen som frigörs beror på massornas kemiska och mineralogiska sammansättning, mineralens lakbarhet, metallers mobilitet och vilken typ av utvinningsteknik som används. Betydelsen av förekommande organiska materials påverkan på metallers utlakning och mobilitet är en annan viktig faktor. Om inte tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att förhindra att metaller frigörs kan det få konsekvenser för vattenkvalitet och miljön.

Dessa miljörisker är inte unika för just alunskiffer, men den komplexa sammansättningen i alunskiffer gör att det är svårt att bedöma miljöriskerna och valet av lämpliga skyddsåtgärder.

Analys av regelverket

Vi har analyserat de författningsreglerade krav som ställs på verksamhetsutövare inom provningsprocessens olika steg. Vi konstaterar att såväl minerallagen som miljöbalken ställer höga krav på verksamhetsutövaren. Därtill kommer ett antal förslag under beredning som utgör viktiga tillägg till befintligt regelverk. Det gäller bland annat förslag om avfalls- hanteringsplanens roll och krav på utformningen av den ekonomiska säkerhet som verksamhetsutövaren ska ställa för miljöriskerna. Alunskiffers komplexa sammansättning och att bearbetningen troligen kommer att kräva ny teknik är omständigheter som gör att vi föreslår att kraven på de verksamhetsutövare som avser att bedriva verksamhet i alunskiffer skärps.

Då jord- och skogsbruk förekommer inom områden med alunskiffer, och då denna markanvändning inte omfattas av regelverket om riksintressen, föreslår vi även att reglerna kring tillvaratagande av dessa intressen förtydligas.

Vi har även analyserat möjligheten att införa skärpta regler i form av särskilda kompletterande miljökrav för utvinning ur alunskiffer. Vi har i denna analys kommit fram till att de enskilda miljörisker som är förknippade med utvinningen inte är unika för alunskiffer samt att regelverkets generella utformning gör att förekommande och tillkommande miljörisker omfattas av och hanteras inom befintligt regelverk. Vi föreslår därför inte några skärpta regler som tar sikte på miljöriskerna vid utvinning ur alunskiffer. Nuvarande regelverk i miljöbalken, inklusive utvinningsavfallsförordningen, med de tillägg som är under beredning, är enligt vår mening tillräckligt för att provningsmyndigheterna ska kunna bedöma och hantera potentiella miljörisker vid undersökning av och utvinning ur alunskiffer på ett relevant sätt.

Samlad konsekvensbedömning

Förslaget att ansökan ska innehålla uppgift om verksamheten sker i alunskiffer höjer uppmärksamheten kring detta hos provningsmyndigheten och berörda aktörer. Förslaget gör det också möjligt att identifiera och följa upp verksamhet som avser alunskiffer. Förslaget om lämplighetsprovning ökar förutsättningarna för att den som beviljas bearbetningskoncession har den kunskap och de ekonomiska förutsättningar som krävs för att bedriva sådan verksamhet. Förslaget om bergmästarens underrättelse till Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ökar förutsättningarna för att skyddet för den brukningsvärda marken uppmärksammas och beaktas inom provningsprocessen. Detsamma gäller för den vägledning som vi föreslår.

De kunskapsinsatser som föreslås medför att kunskapsnivån och kompetensen höjs på myndighetsnivå, liksom hos övriga aktörer. Detta bör leda till mer välgrundade beslut i provningsprocessen jämfört med om åtgärderna inte vidtas, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för positiva effekter för miljön lokalt. Förslaget om kartläggning och offentliggörande av innehåll i befintligt avfall från alunskiffer bedöms kunna leda till ökad sekundärutvinning, med positiva effekter för miljön som följd.

Eftersom förslagen inte begränsar möjligheten till framtida utvinning av innovationskritiska metaller och mineral bedöms förslagen inte ha någon

betydande negativ påverkan på investeringsklimatet i den svenska mineralindustrin, eller på möjligheterna till tillgodogörande av innovationskritiska ämnen av vikt för förnybar energi och annan högteknologisk produktion av vikt för den gröna omställningen. Förslagen bedöms ha begränsade konsekvenser för innehavare av rättigheter kopplade till utvinning ur alunskiffer. Bilaga 1

Sverige och EU är beroende av import av innovationskritiska metaller och mineral från länder med mindre utvecklad miljölagstiftning. Om sådan utvinning i stället sker på ett hållbart sätt i Sverige ger det positiva effekter för miljön globalt samt bidrar till ökad försörjningstrygghet inom Sverige och EU.

Betänkandets författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring av minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45) att 4 kap. 2 § och 8 kap. 6 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad, och
2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

Koncession för bearbetning av olja eller gasformiga kolväten *eller bearbetning i alunskiffer* får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

8 kap.

6 a §

Söker någon koncession på en fyndighet, får förordnande om behövlig utredning meddelas, om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket och om frågan inte kan bedömas på annat sätt.

Bergmästaren ska efter samråd med länsstyrelsen underrätta statens jordbruksverk respektive skogsstyrelsen om bearbetningen kan antas medföra sådan skada på jord- eller skogsbruket.

Förordnande meddelas av statens jordbruksverk beträffande jordbruket och av skogsstyrelsen beträffande skogsbruket.

Innan förordnande meddelas skall samråd ske med länsstyrelsen.

Sökanden i koncessionsärendet skall ersätta kostnaderna för utredningen. Om det finns särskilda skäl får han befrias från ersättningskyldigheten helt eller delvis.

Ersättningen för utredningen bestäms av den myndighet som har förordnat om utredningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1.2 Förslag till förordning om ändring av mineralförordningen (1992:285)

Härigenom föreskrivs i fråga om mineralförordningen (1992:285) att 1 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

1 §

En ansökan om undersökningstillstånd ska vara skriftlig och ges in till bergmästaren. Den ska innehålla uppgifter om

1. sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,

2. det eller de koncessionsmineral ansökningen avser,

3. det eller de områden som avses med ansökan,

3a. för det fall ansökan avser undersökning i alunskiffer, uppgift om detta,

4. huruvida det inom området finns områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6–7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen (1991:45),

5. huruvida förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 4 § minerallagen,

6. huruvida förhållandena är sådana som anges i 2 kap. 9 § minerallagen,

7. de omständigheter, som i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket minerallagen talar för att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral,

8. den benämning som sökanden föreslår på undersökningsområdet, och

9. den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt om de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Om ansökan avser något annat mineral än olja, gasformiga kolväten eller diamant, ska ansökan dessutom innehålla uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra, för sökanden kända, sakägares namn och adress.

Om bergmästaren begär det ska sökanden ge in en plan för hur undersökningsarbetet ska bedrivas och en utredning om sina möjligheter att fullfölja planen.

Till ansökningshandlingarna ska sökanden foga en karta där det område som omfattas av ansökan är utmärkt. Kartan, som ska ges in i det antal exemplar som bergmästaren bestämmer, ska vara i skala om minst 1:10 000, eller om bergmästaren medger det, i annan skala, dock minst 1:100 000.

17 §

En ansökan om bearbetningskoncession ska vara skriftlig, ges in till bergmästaren och innehålla den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen (1991:45) samt uppgifter om

1. sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,

2. det eller de koncessionsmineral ansökan avser,

3. det område och den tid som avses med ansökan,

4. de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra, för sökanden kända, sakägares namn och adress,

4 a. för det fall ansökan avser
bearbetning i alunskiffer, uppgifter
om detta,

5. huruvida det inom eller omedelbart intill området finns områden som omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 10 § eller 17 kap. 3 § mineralagen,

6. huruvida det finns sådan företrädesrätt som avses i 4 kap. 3 § mineralagen,

7. huruvida det finns sådant förhållande som nämns i 4 kap. 4 § mineralagen,

8. den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt,

9. sökandens plan för den planerade verksamheten och, om ansökningen avser olja eller gasformiga kolväten, en utredning om sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen,

9. sökandens plan för den planerade verksamheten och, om ansökningen avser olja eller gasformiga kolväten, *eller bearbetning i alunskiffer*, en utredning om sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen,

10. undersökningstillstånd som sökanden har eller har haft inom området,

11. de huvudsakliga villkor som enligt sökandens uppfattning bör gälla för verksamheten, och

12. den benämning sökanden föreslår på koncessionsområdet.

Bergmästaren ska i varje särskilt fall efter samråd med sökanden bestämma i hur många exemplar ansökan och de handlingar som avses i 18 § ska ges in.

Bergmästaren får i ett enskilt fall medge undantag från föreskrifterna i första stycket om sökanden i det begärda koncessionsområdet redan innehar utmål.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

Förteckning över remissinstanserna till betänkandet

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet: Bergs kommun, Bergsstaten, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Jönköping, Havs- och vattenmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Kumla kommun, Kungl. Tekniska högskolan, Lantbrukarnas riksförbund, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Region Dalarna, Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Statens geotekniska institut, Statens energimyndighet, Stockholms universitet, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral och mineralproducenter i Sverige, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Regioner, Tomelilla kommun, Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Örebro universitet, Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) och Åre kommun.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över betänkandet: Fortifikationsverket.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har yttranden inkommit från: Energimarknadsinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Kungliga vetenskapsakademien, Simrishamns kommun, VetoNu, Svenska kraftnät.

Sammanfattning av promemorian Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas (Ds 2021:20)

I promemorian föreslås lagändringar för att förbjuda prospektering och nyexploatering av kol, olja och naturgas på motsvarande sätt som har gjorts med uran (se prop. 2017/18:212). Lagändringarna innebär dels att det införs nya bestämmelser i miljöbalken, dels att ändringar görs i minerallagen (1991:45).

De nya bestämmelserna i miljöbalken innebär att det inte längre blir möjligt att ge tillstånd till gruvdrift eller utvinningsverksamhet för att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Förbudet gäller både för gruv- och utvinningsverksamhet med utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som biprodukt och för återvinning av restprodukter från gruv- och utvinningsverksamhet.

För att det föreslagna förbudet inte ska påverka möjligheten att utvinna andra mineral får tillstånd till utvinning av andra mineral även innefatta sådan utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

För att möjligheten till geologisk lagring av koldioxid inte ska påverkas av förbudet föreslås ett undantag som gäller råolja och naturgas. Undantaget innebär att tillstånd får ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

I minerallagen tas stenkol, olja och gasformiga kolväten bort som koncessionsmineral. Minerallagen ändras också på så sätt att det inte längre kommer att vara tillåtet för en koncessionshavare att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som tagits ut i samband med utvinning av koncessionsmineral.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 6 j och 6 k §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 j §

Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Trots första stycket får tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

6 k §

Tillstånd får inte ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.

Trots första stycket får tillstånd ges till utvinning av andra mineral som innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av dessa andra mineral ska kunna ske.

Trots första stycket får tillstånd ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för
 - a) mål om tillstånd i mark- och miljödomstol eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts
 - b) mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller tillstånd som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)⁷

dels att 17 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 2 §, 5 kap. 3 §, 5 kap. 8 § och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §⁸

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, fluspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, *stenkol*, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat *och* wollastonit,

3. *olja*, *gasformiga kolväten* och diamant.

2. andalusit, apatit, brucit, fluspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat, wollastonit *och*,

3. diamant.

2 kap.

2 §

Undersökningstillstånd *skall* *meddelas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning *beträffande olja, gasformiga kolväten* eller diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Undersökningstillstånd *ska beviljas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Tillstånd att bedriva undersökning *som gäller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

⁷ Senaste lydelse av 17 kap. 4 § 2015:282.

⁸ Senaste lydelse 2018:642.

3 kap.**2 §**

Om det kan ske utan hinder av nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter dennes med-givande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *beträffande* alla koncessionsmineral utom *olja, gasformiga kolväten och* diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

Om det kan ske utan hinder av nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter dennes medgivande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *som gäller* alla koncessionsmineral utom diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

4 kap.**2 §⁹**

Koncession ska meddelas, om
1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *blivit påträffad*, och
2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Koncession ska meddelas, om
1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *påträffats*, och
2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncessionen får inte strida mot *en* detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

⁹ Senaste lydelse 2017:961. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

5 kap.

3 §¹⁰

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av *olja, gasformiga kolväten och diamant*.

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på mark som inte har anvisats ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

6 §

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *avhämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *hämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

8 §

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *skall* hållas öppna. Borrhål till *olje-, gas- eller saltfyndigheter skall* vara försedda med mynningsskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *ska* hållas öppna. Borrhål till saltfyndigheter *ska* vara försedda med mynningsskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

6 kap.

4 §¹¹

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för *olja, gasformiga kolväten och* diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncession* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *skall* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncessioner* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *ska* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts

c) ärenden om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

¹¹ Senaste lydelse 1998:845.

Förteckning över remissinstanserna till promemorian

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian: Bergsstaten, Energiföretagen Sverige, Falköpings kommun, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Länsstyrelsen Dalarnas län, Länsstyrelsen Gotlands län, Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Skåne län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen Östergötland, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Stockholms universitet, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige, Sveriges geologiska undersökning, Uppsala universitet, Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) och Växjö tingsrätt (Mark- och miljödomstolen).

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över promemorian: Linköpings kommun, Mora kommun och Sveriges Kommuner och Regioner.

Utöver de som fått promemorian på remiss har yttranden inkommit från: AB Igrene, All Natural Swedish Energy AB, Greenpeace och Klimatkommunerna.